Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8470605
Centre d'intérêt: 130

Brassard, André.

Centralisation - décentralisation : étude de modèles organisationnels / André Brassard et Luc Brunet. -- Montréal : Association des commissions scolaires de la région de Montréal, [1983].
116 p. ; 24 cm. -- (Notre école ; 2)

Descripteur(s): *Restructuration scolaire *Administration scolaire *Ecole *Commission scolaire *Structure scolaire *Décentralisation *Autonomie *Partage des pouvoirs *Préscolaire (Niveau) *Primaire (Niveau) *Secondaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Livre blanc sur la restructuration scolaire

---

Le Livre blanc sur la restructuration scolaire propose de décentraliser vers les écoles un certain nombre d'attributions qui relèvent actuellement de la commission scolaire. A l'intérieur du cadre juridique actuel, diverses réponses ont été apportées quant à l'autonomie des écoles et au rôle de la commission scolaire. Cette étude vise à décrire comment, à l'intérieur de cinq commissions scolaires, sont répartis les pouvoirs et les responsabilités entre l'administration de la commission scolaire et les écoles, relativement à certains champs d'activités, et quel fonctionnement les acteurs se sont donné à l'intérieur de cette répartition.

Les modèles présentés ont été observés dans cinq commissions scolaires de la région nord de Montréal et portent sur des activités différentes: 1. la gestion des ressources financières et matérielles; 2. la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement; 3. les services aux élèves; 4. la gestion des ressources humaines et les relations de l'école avec la communauté; 5. le choix des méthodes et des moyens d'enseignement. Les informations proviennent entre autres d'entrevues dirigées réalisées en deux étapes, à l'automne 1982 et en février 1983, auprès d'agents oeuvrant dans les commissions scolaires.

Les constatations qui ressortent de l'étude sont que la qualité du fonctionnement des modèles étudiés, l'état de satisfaction ou de frustation des cadres d'école et la forme que revêtent les interactions entre eux et la commission scolaire ne sont pas liés exclusivement au niveau de décentralisation. Parmi les autres facteurs, on note: 1. le style de direction du directeur général; 2. la perception que les acteurs ont de la capacité des mécanismes de participation; 3. le mode d'interaction entre les directions d'école et les services; 4. le respect par l'administration de la commission scolaire des règles du jeu que l'on s'est donné et la perception par tous de l'équité de ces règles.

Type de document: r
Région(s) administrative(s): 061
Notice(s) connexe(s): 8470604, 8470606, 8470607, 8470608

DUQ 8470605

Centralisation - Décentralisation
Étude de modèles organisationnels

André Brassard et Luc Brunet,
professeurs à l'Université
de Montréal

Série
notre école
No 2

l'association
des commissions
scolaires de la
région de montréal

EDUQ 84 70605

Série
notre école

études du Conseil des présidents et directeurs généraux

Le Conseil des présidents et directeurs généraux a décidé, en suite au congrès de l'A.C.S.R.M. des 17, 18 et 19 septembre 1982, d'entreprendre un certain nombre d'études dans le sillage de la controverse que soulève la proposition gouvernementale du Livre Blanc sur L'ÉCOLE: UNE ÉCOLE COMMUNAUTAIRE ET RESPONSABLE.

Ces études ont pour but de mettre en lumière les réflexions actuelles des principaux acteurs des commissions scolaires et les acquis qui sont déjà leurs. De plus, elles serviront d'assises aux perspectives de développement qu'ils souhaitent se donner à plus ou moins brève échéance.

Le conseil des présidents et directeurs généraux de l'ACSRM préferre des modèles de développement qui tablent sur le désir des organismes scolaires et de leurs participants d'améliorer sans cesse les moyens de réaliser leur mission plutôt que des modifications législatives imposées d'autorité.

Cette série d'études qui s'appelle «NOTRE ÉCOLE» s'adresse plus spécialement aux commissions scolaires membres de l'ACSRM pour les soutenir dans l'amélioration de leur vécu scolaire.

l'association des commissions scolaires de la région de Montréal

Sont actuellement membres de l'Association:

Commission scolaire Chomedey de Laval
Commission scolaire de Le Gardeur
Commission scolaire Les Écores
Commission scolaire des Manoirs
Commission scolaire de Verdun
Commission scolaire de Ste-Thérèse

A participé aussi à la présente étude:

Commission scolaire de St-Jérôme

LA PRÉSENTE RECHERCHE A ÉTÉ RÉALISÉE GRÂCE À UNE SUBVENTION DE L'ACSRM. CEPENDANT LE CONTENU DE CETTE RECHERCHE ET LES OPINIONS ÉMISES N'ENGAGENT QUE LES AUTEURS.

Dépôt légal: deuxième trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec

CENTRALISATION - DÉCENTRALISATION
ÉTUDE DE MODÈLES ORGANISATIONNELS

ANDRÉ BRASSARD et LUC BRUNET,
professeurs à l'Université de Montréal

CONTENU DU DOCUMENT

PAGE

CHAPITRE I
INTRODUCTION 1

CHAPITRE II
LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES
(commission scolaire des Manoirs) 8

CHAPITRE III
LA FONCTION D'ANIMATION PÉDAGOGIQUE ET DE SOUTIEN
À L'ENSEIGNEMENT
(commission scolaire de Le Gardeur) 34

CHAPITRE IV
LES SERVICES À L'ÉLÈVE
(commission scolaire Les Écores) 51

CHAPITRE V
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES RELATIONS
À LA COMMUNAUTÉ
(commission scolaire Saint-Jérôme) 72

CHAPITRE VI
LE CHOIX DES MÉTHODES ET DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT
(commission scolaire de Ste-Thérèse) 87

CHAPITRE VII
EN GUISE DE CONCLUSION 103

LISTE DES FIGURES ET DES ANNEXES

LISTE DES FIGURES

PAGE

FIGURE 1
REPRÉSENTATION DE LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL RELATIF À LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES (commission scolaire des Manoirs) 25

FIGURE 2
REPRÉSENTATION DE LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL RELATIF À LA FONCTION D'ANIMATION PÉDAGOGIQUE ET DE SOUTIEN À L'ENSEIGNEMENT (commission scolaire de Le Gardeur) 48

FIGURE 3
REPRÉSENTATION DE LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL RELATIF AUX SERVICES À L'ÉLÈVE (commission scolaire Les Écores) 67

FIGURE 4
LE PROCESSUS CONDUISANT À LA DÉCENTRALISATION (commission scolaire Saint-Jérôme) 81

FIGURE 5
REPRÉSENTATION DE LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL RELATIF À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ DE L'ÉCOLE (commission scolaire Saint-Jérôme) .. 84

FIGURE 6
REPRÉSENTATION DE LA DYNAMIQUE DU MODÈLE ORGANISATIONNEL RELATIF À LA RESPONSABILITÉ DU CHOIX DES MÉTHODES ET DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT (commission scolaire de Ste-Thérèse) 100

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I
ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DES MANOIRS 26

ANNEXE II
ÉVOLUTION DES BUDGETS TRANSFÉRABLES DES ÉCOLES ET DES SERVICES (commission scolaire des Manoirs) 28

ANNEXE III
RÈGLES DE CALCUL DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DES ÉCOLES DE L'ANNÉE SCOLAIRE 1982-1983 (commission scolaire des Manoirs) 30

ANNEXE IV
ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE LE GARDEUR 49

ANNEXE V
ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE LES ÉCORES 68

ANNEXE VI
RAPPORT DU COMITÉ DE COORDINATION SUR LES RAPPORTS ENTRE LES ÉCOLES ET LES SERVICES (commission scolaire Les Écores, 1972) 70

ANNEXE VII
ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE SAINT-JÉRÔME 85

ANNEXE VIII
ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE STE-THÉRÈSE 101

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Au plan structurel, l'école publique du Québec est comme une filiale d'une entreprise qui serait en l'occurence la commission scolaire. Elle est, bien sûr, une «organisation formelle» ayant sa réalité propre, mais, en même temps, elle est partie intégrante d'une entité plus vaste qui est aussi une «organisation formelle»*. Et, comme dans toute entreprise possédant plusieurs filiales, se pose, à propos de la commission scolaire, le problème des relations entre le siège social ou l'administration de la commission scolaire et les écoles.

On se demande ainsi quelle autonomie il faut accorder aux écoles pour que celles-ci remplissent le mieux possible les missions qu'on leur confie? Quelles responsabilités et quels pouvoirs leur attribuer? Mais, en même temps, on se demande aussi, quelles activités devraient être assumées par le siège social et quel contrôle celui-ci devrait exercer sur les écoles. En outre, on s'interroge sur la façon dont les filiales, i.e. les écoles, seront impliquées dans l'administration de l'ensemble. On ira même enfin jusqu'à questionner la nature du bien qui relie l'école à l'ensemble. Voilà une problématique que le projet de restructuration scolaire mis de l'avant par le gouvernement du Québec, depuis presqu'un an déjà, a mis en relief.

À l'intérieur du cadre juridique actuel qui détermine fondamentalement la façon dont les écoles sont reliées à la commission scolaire, diverses réponses ont été apportées aux questions que nous soulevons. Chaque réponse apportée par une commission scolaire, chaque modèle inventé, se caractérise par des traits et un fonctionnement particuliers. En même temps, chaque modèle possède des traits partagés par d'autres commissions scolaires.

Cette étude vise à décrire comment, à l'intérieur de cinq commissions scolaires, sont répartis les pouvoirs et les responsabilités entre l'administration de la commission scolaire et les écoles, relativement à un ou deux champs d'activités, différents dans chaque cas, et quel fonctionnement les acteurs se sont donnés à l'intérieur de cette répartition. Nous allons ainsi tenter d'identifier les caractéristiques de chaque modèle et essayer de cerner les variables ou éléments qui nous aident à mieux comprendre chacun pour ensuite arriver à dégager certaines observations valables pour l'ensemble.

Un modèle organisationnel, c'est une réponse concrète que les acteurs d'une organisation inventent pour répondre aux besoins qu'ils identifient; c'est une solution qu'ils fabriquent pour résoudre tout à la fois les problèmes inhérents à l'activité organisationnelle et les problèmes de leur coopération compte tenu des contraintes de toute sorte qui s'imposent à eux.**

Un modèle organisationnel est presque toujours la résultante de la stratégie gagnante d'un groupe ou de groupes d'acteurs, une solution qu'ils ont réussi à imposer par la contrainte ou la persuasion. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les autres acteurs tentent de corriger la situation, si elle ne les satisfait pas, alors que les gagnants chercheront de leur côté à conserver la situation actuelle ou à l'améliorer en leur faveur.

À cet égard, il n'y a pas de modèle idéal. Il n'y a que des modèles plus ou moins adaptés à la situation et qui répondent plus ou moins aux attentes, aux objectifs et aux intérêts des différents groupes d'acteurs. Il n'y a pas non plus de modèle dont l'équilibre est définitif. Les modèles traduisent des rapports plus ou moins stables entre les acteurs et qui peuvent être continuellement modifiés en raison de facteurs de tous ordres.

---

* La commission scolaire ne serait-elle pas, selon les catégories de Mintzberg, une «Divisionalized Form» cf. H. Mintzberg, 1979, **The structuring of organizations**, Prentice-Hall, pp. 380-430.

** Cette conception théorique s'inspire de Michel Crozier, 1976, **L'acteur et le système**, Ed du Seuil.

Étudier un modèle organisationnel, c'est donc non pas chercher une solution qui vaudrait pour toutes les organisations, mais voir comment des problèmes organisationnels ont été résolus par les acteurs d'une organisation dans un contexte particulier, voir les avantages et les désavantages de ce modèle pour les différents groupes d'acteurs et identifier les principaux facteurs qui ont un impact déterminant dans la mise en place du modèle.

Les modèles que nous présentons dans cette recherche ne sont pas des représentations de ce que devrait être la réalité ou des modèles idéaux. Ce ne sont pas non plus des constructions de l'esprit visant à catégoriser la réalité ou à en constituer une typologie. Ce sont des représentations de la réalité; plus précisément, des représentations de la façon dont sont structurées, dans chaque commission scolaire examinée, les relations entre les écoles et l'administration de la commission scolaire relativement à un ou deux champs d'activités administratives et de la façon dont elles sont vécues.

Beaucoup d'organisations procèdent à une définition officielle du modèle qu'elles ont adopté ou qu'elles voudraient adopter. C'est le modèle formel. Notre recherche ne vise pas à rapporter les modèles formels, ceux qui correspondraient à une définition officielle formulée par l'autorité compétente; elle vise plutôt à décrire les modèles tels que vécus dans l'organisation et tels que nous les avons perçus. Cela ne va sans difficulté étant donné qu'il y a rarement adéquation entre la définition formelle et le vécu de l'organisation; étant donné également que les acteurs d'une organisation ont souvent des perceptions différentes de leur vécu.

En essayant de décrire la dynamique des modèles observés, nous identifierons des facteurs qui contribuent à l'équilibre du modèle et d'autres qui pourraient le modifier. Nous identifierons également les avantages et les inconvénients de chacun, tels que perçus par les différents acteurs. Il ne faudrait pas interpréter.

Nous avons intitulé cette recherche Centralisation-Décentralisation parce que notre étude porte d'abord sur la façon de répartir les responsabilités et les pouvoirs (attributions administratives) dans chaque commission scolaire, relativement à une matière donnée et sur la dynamique organisationnelle qui s'instaure concurremment. On se trouve donc à entrer dans la problématique de la centralisation et de la décentralisation.

Appliquée à la commission scolaire, la décentralisation sera définie comme le processus par lequel l'administration de la commission scolaire attribue aux écoles ou à ses autres unités des responsabilités et des pouvoirs (décentralisation administrative) ou lui confie l'exécution d'opérations normalement exécutées par les services centraux (décentralisation opérationnelle).

Le niveau de centralisation ou de décentralisation d'une commission scolaire réfère donc à la quantité et à l'étendue des attributions administratives et opérationnelles confiées à l'école.

Ces deux concepts doivent être bien distingués du concept de participation (aux décisions) qui réfèrera plutôt à l'implication des acteurs dans le processus décisionnel.

Les modèles présentés ici ont été observés dans cinq (5) commissions scolaires de la région nord de Montréal. Chacun porte sur des activités différentes. Ce sont les suivantes:

- la gestion des ressources financières et matérielles;
- la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement;
- les services aux élèves;

— la gestion des ressources humaines et les relations de l'école avec la communauté;

— le choix des méthodes et des moyens d'enseignement.

Les informations sur lesquelles s'appuient les descriptions viennent, soit de la documentation recueillie dans les commissions scolaires, soit d'acteurs impliqués dans chacune. Elles ont été recueillies à l'aide de quatre démarches complémentaires. Nous avons évidemment examiné les documents officiels qui nous semblaient pertinents. Nous avons aussi recueilli des données objectives sur la commission scolaire auprès des officiers responsables. Nous avons, en outre, demandé à l'administration de la commission scolaire de faire rédiger un document présentant l'historique du modèle étudié et décrivant l'état de la situation actuelle. Finalement, dans chaque commission scolaire, nous avons procédé à une vingtaine d'entrevues* auprès d'acteurs oeuvrant soit au niveau de l'école, soit au niveau de l'administration de la commission scolaire.

Les entrevues ont été réalisées en deux étapes. Une première série le fut à l'automne de 1982. Ces entrevues visaient à identifier les avantages et les désavantages qui pourraient découler de la décentralisation d'un certain nombre d'attributions administratives en faveur des écoles et à connaître ce qui se passait dans la commission scolaire du répondant en regard de notre objet d'étude. La procédure utilisée pour ces entrevues et l'approche qui les a inspirées ont été décrites dans une étude antérieure.**

En février 1983, nous avons procédé à une deuxième série d'entrevues. La procédure utilisée pour ces entrevues se rapproche sensiblement de celle utilisée pour la première série, mais elle en diffère aussi sur quelques aspects. Fondamentalement, elle s'inspire aussi de la méthode d'enrichissement progressive des données que nous avons explicitée dans l'étude citée plus haut.

Pour cette seconde série d'entrevues, nous avons fabriqué un questionnaire général d'entrevue comprenant des questions sur chacun des aspects suivants:

— les fonctions jouées par le modèle;

— l'historique de la mise en place du modèle;

— le fonctionnement du modèle dans le fonctionnement d'ensemble de la commission scolaire;

— les relations écoles-services;

— les effets du modèle sur l'école;

— les attentes des acteurs et leur compréhension de la situation d'ensemble.

Puis, en fonction du modèle étudié dans chaque commission scolaire et des informations déjà en notre possession sur celle-ci, grâce aux entrevues de la première étape, au document préparé par un cadre de la commission scolaire et à l'examen des documents de celle-ci, une adaptation du questionnaire général a été préparée pour chaque commission scolaire. En outre de ce questionnaire, l'entrevue était souvent complétée par des questions additionnelles.

Les répondants sélectionnés pour les entrevues étaient des membres du personnel de l'administration de la commission scolaire et des cadres des écoles. Dans chaque commission scolaire, ces derniers ont été choisis par le cadre qui, dans la commission, nous servait d'agent de liaison, mais en fonction de certaines caractéristiques situationnelles. Quant aux répondants membres du personnel de l'administration de la commis-

---

* Plus précisément, le nombre d'entrevues par commission scolaire joue entre 15 et 21.

** Voir BRASSARD, A., OUELLET, M. (1983). Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles. A.C.S.R.M.

sion scolaire, nous les avons sélectionnés en fonction des exigences du thème étudié dans la commission.

Pour les deux séries d'entrevues, tous les répondants d'une commission scolaire ont été contactés par l'agent de liaison. Les entrevues ont été conduites par les chercheurs et se sont déroulées en privé. Le répondant était informé dès le départ des objectifs de la recherche, du nom de l'organisme qui la subventionnait et des conditions dans lesquelles elle devait se dérouler. Le répondant recevait l'assurance de l'anonymat et de la confidentialité dans l'usage qui serait fait de ses réponses. De plus, l'interviewer rappelait au répondant qu'il devait se sentir libre de participer ou non à la recherche. Les réponses ont été recueillies par écrit. À la fin de l'entrevue, on demandait également au répondant l'autorisation de pouvoir communiquer à nouveau avec lui, si besoin il y avait.

Une seule raison explique le choix des commissions scolaires où notre recherche a été réalisée. Ce sont les commissions scolaires qui constituent l'organisme subventionneur de la recherche et qui ont accepté d'y participer.

Afin d'assurer à la recherche toute sa crédibilité et de garantir une entière liberté aux chercheurs, il a été convenu que ces derniers auraient accès à toute la documentation qu'ils demanderaient de consulter et à toutes les personnes qu'ils voudraient rencontrer. De plus, les autorités de chaque commission scolaire s'engageaient à n'intervenir en aucune façon dans le processus de la recherche. Puisque, dans la présente publication, la description de chaque modèle devrait être associée au nom de la commission scolaire où il a été observé, il convenait que chacune puisse décider de participer ou non à la présente publication, en juger de la pertinence y incluant cette description identifiée. Cependant, les chercheurs gardaient en tout temps le droit de publier les résultats de leur démarche (pourvu, évidemment, que soient respectés l'anonymat des répondants et des institutions et la confidentialité des propos des répondants).

Cette recherche contient plusieurs limites. Une première série de limites a trait à la démarche elle-même et s'explique par les moyens et le temps dont nous disposions:

- dans chaque commission scolaire, nous avons rencontré entre 15 et 21 personnes dont parfois deux ou trois fois la même, et en particulier l'agent de liaison. D'une façon générale, ces répondants étaient des cadres des écoles ou des membres du personnel de l'administration de la commission scolaire (hors-cadres, cadres et P.N.E.). Nous avons très peu rencontré de commissaires, de parents, d'enseignants ou de personnels de soutien. Les perceptions de la situation que nous rapportons peuvent donc être incomplètes, d'autant plus que la période de temps allouée pour cette recherche était passablement limitée;
- notre technique d'entrevue visait d'un côté à nous permettre de saisir tous les éléments de la situation et d'un autre côté, à dégager des constantes. Une observation plus rigoureuse de la situation aurait exigé de poursuivre notre démarche par une cueillette mieux contrôlée d'informations (v.g. à l'aide d'un questionnaire écrit) sur la façon dont les différents acteurs définissent leur situation, puis par un retour auprès des répondants afin d'approfondir la compréhension des données;
- malgré toutes les précautions prises, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les répondants se seront sentis vraiment à l'aise avec les chercheurs. À plusieurs moments, nous avons senti des hésitations et des incertitudes bien légitimes et bien compréhensibles d'ailleurs. Pourquoi faudrait-il révéler à des étrangers toute sa réalité organisationnelle? Sait-on ce qui en sera fait? En tout état de cause, est-ce que cela ne risque pas de nous nuire? Voilà des questions qui devaient se poser dans l'esprit de bien des répondants;

— la recherche s'est déroulée à un moment où le débat sur la restructuration scolaire était d'actualité et pendant la négociation des conventions collectives. Ce sont des éléments de contexte qu'on ne saurait négliger et qui ont parfois affectés notre démarche.

D'autres limites touchent les descriptions de situation que nous présentons:

D'un côté, à cause des exigences de l'anonymat et de la confidentialité, il nous fallait formuler la description de façon à rendre impossible l'identification de nos répondants. D'un autre côté, il fallait éviter tout ce qui pouvait mettre en cause une personne en particulier. De plus, il ne s'agissait pas de juger de l'administration d'une commission scolaire ou de ses écoles, ni d'en faire l'éloge. Voilà pourquoi nous ne rapportons que des données factuelles sans chercher à confirmer la valeur des modèles ou leur pertinence.

À l'égard de ces normes, nous avons préféré être plus stricts que moins. C'est à cette condition, croyons-nous, que les agents du milieu continueront à se prêter de bonne grâce à des recherches sur leur vécu et qu'ils en apprécieront les résultats. Pourvu évidemment que ces recherches ne déforment pas la réalité et qu'elles ne visent pas à favoriser des intérêts particuliers.

Aussi, malgré toutes les limites que nous venons de souligner, nous espérons donner de cette réalité une image fidèle dans laquelle se reconnaîtront sans trop de mal tous ceux qui ont travaillé avec nous.

Outre l'introduction, cette étude comprend six (6) chapitres. L'examen de chacun des modèles fera l'objet d'un chapitre. Dans chaque cas, nous procéderons à peu près de la même façon. Une première partie sera consacrée à présenter brièvement la commission scolaire où le modèle en question a été adopté. Ensuite, nous décrivons le modèle lui-même, c'est-à-dire la façon dont sont répartis les responsabilités et les pouvoirs entre l'administration de la commission scolaire et l'école relativement à la matière étudiée, et nous ajoutons toutes les informations utiles à la compréhension de la situation. Dans cette partie, nous décrivons également les mécanismes d'interaction entre la direction générale, les responsables de service et les directions d'école. La troisième partie retrace l'historique de la mise en place du modèle. La quatrième partie traite du discours qui, dans la commission scolaire, sous-tend le modèle. Enfin, une cinquième partie traite des caractéristiques du modèle étudié. Nous essayons d'y saisir le modèle à travers certaines variables et d'une façon plus dynamique. C'est ainsi que nous essayons de voir ce qui explique la mise en place du modèle et son maintien; de voir les avantages et les désavantages qu'il comporte selon les perceptions des différents groupes d'acteurs; d'identifier les facteurs qui pourraient entraîner une modification de la situation et de mieux comprendre l'état des relations entre les acteurs.

Nous terminons la cinquième partie et le chapitre de l'analyse qui précède à l'aide d'une figure où sont identifiés quatre types de facteurs ou éléments qui sont les suivants:

— les éléments de décentralisation i.e. les éléments ou facteurs qui, dans la commission scolaire, influencent ou favorisent la décentralisation;

— les éléments de centralisation i.e. les facteurs qui influencent ou favorisent plutôt la centralisation;

— les éléments de régulation du système i.e. les facteurs qui contribuent à maintenir le modèle organisationnel adopté par la commission scolaire dans son état actuel;

— les éléments pouvant affecter la régulation du système i.e. les facteurs qui pourraient affecter l'état du système soit pour le renforcir, soit pour le modifier.

Cette figure tentera ainsi d'illustrer d'une façon globale la dynamique du modèle mis en place à la commission scolaire.

À la suite de cette présentation des cinq modèles, nous tenterons dans un dernier chapitre de dégager les constatations générales qui découlent de notre recherche dans les cinq milieux visités. Quelques-unes des observations viendront compléter et enrichir les descriptions particulières que nous aurons faites dans chaque cas, mais qu'il n'était pas possible de pousser plus loin ou de bien clarifier à cause des exigences même de la recherche dont on a parlé précédemment. Nous terminerons par un certain nombre de conclusions qui se dégagent de notre étude.

Nous avons essayer d'alléger le texte de toutes discussions théoriques qui, en d'autres circonstances, auraient pu être utiles mais qui, ici, n'étaient pas indispensables. La lecture en sera ainsi facilitée.

REMERCIEMENTS

Cette recherche est le fruit d'une étroite collaboration avec plusieurs agents du milieu. Sans eux, elle n'aura pas été possible. Dans chaque commission scolaire, une personne a agi auprès de nous comme agent de liaison.*

Celui-ci a d'abord préparé (ou fait préparer par un collaborateur) un premier texte présentant un historique de la mise en place du modèle et décrivant les principaux aspects structuraux et dynamiques de celui-ci. C'est ce texte qui a servi de point de départ à notre démarche et qui a inspiré en partie notre première série d'entrevues dans chaque commission scolaire, ainsi que la préparation de la seconde série d'entrevues. L'agent de liaison a aussi été notre intermédiaire pour les contacts avec le personnel de la commission scolaire que nous voulions rencontrer. C'est lui qui nous a procuré la documentation nécessaire et qui souvent nous a fourni de multiples informations sur toutes sortes d'aspects. En outre, nous l'avons habituellement soumis à une ou deux entrevues passablement longues. Nous sommes donc très redevables à chacune des personnes qui a agi comme agent de liaison. Il est clair que sans leur aide très précieuse, cette recherche aurait nécessité beaucoup plus de temps et aurait été pour nous beaucoup plus difficile. À cet égard, nous avons sans doute joui de conditions que bien des chercheurs pourraient nous envier.

Nous voudrions également remercier ceux et celles qui ont accepté tout au cours de notre démarche de nous rencontrer en entrevue pendant parfois un temps assez long.

Nous tenons aussi à remercier Lise Gilbert-Hendry et Lise Ponton pour la dactylographie de la première ébauche de ce rapport, également Mlle Claudine Fyfe qui a fait la dactylographie finale, ainsi que Lise Corriveau, M. Ps., qui a relu le texte original et contribué à la correction des épreuves. Nous tenons également à souligner la précieuse collaboration de M. Jean-Paul Vermette, directeur général de l'Association, dans la mise au point définitive du manuscrit.

---

* Ont agi en tant qu'agents de liaison les personnes suivantes:

- à la commission scolaire des Manoirs, M. Marcel Théoret, directeur général, assisté de M. Jean Des Lierres, conseiller pédagogique.
- à la commission scolaire de Le Gardeur, M. Jean-Marie Carpentier, directeur des services éducatifs.
- à la commission scolaire Les Écores, M. Normand Tourangeau, directeur des services aux élèves.
- à la commission scolaire St-Jérôme, M. Yvon Robert, directeur général.
- à la commission scolaire de Ste-Thérèse, M. Justin Dessureault, directeur de l'enseignement.

CHAPITRE II

LA GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

(commission scolaire des Manoirs)

Ce chapitre décrit le modèle de gestion des ressources financières et matérielles adopté par la commission scolaire des Manoirs.*

1. LA COMMISSION SCOLAIRE DES MANOIRS

La commission scolaire des Manoirs** dessert les populations de Mascouche, Terrebonne, Lachenaie, La Plaine, la partie est de Saint-Louis de Terrebonne et l'extrémité sud de Sainte-Anne des Plaines.

Ce territoire constitue essentiellement une banlieue de Laval et de Montréal. Une portion importante de la population travaille donc à l'extérieur du territoire.

L'industrialisation n'est pas importante quoique l'on décompte un bon nombre de petites entreprises de type familial. Une portion du territoire a conservé une vocation agricole. La population est composée majoritairement de travailleurs de classe moyenne.

La commission des Manoirs dispense l'enseignement du niveau de la maternelle jusqu'à la fin du secondaire et l'éducation des adultes. Elle dessert 11,500 élèves*** dans ses 18 écoles.

La commission scolaire des Manoirs s'est formée en deux étapes:

- Avant la Loi 27 de 1972, le territoire actuel était réparti en trois commissions scolaires locales assumant l'enseignement primaire: ce sont les commissions scolaires de Terrebonne, de Mascouche et de Lachenaie. L'enseignement secondaire et l'éducation des adultes étaient assurés par la commission scolaire régionale de Duvernay qui couvrait également le territoire de l'actuelle commission scolaire Les Écores. Après la Loi 27, les trois commissions scolaires locales se sont regroupées pour former la commission scolaire de Terrebonne.
- En 1976, la commission scolaire de Terrebonne a demandé d'assumer l'enseignement secondaire et l'éducation des adultes sur son territoire. Suite à l'intégration, elle est devenue la commission scolaire des Manoirs.

En 1972, la nouvelle commission scolaire de Terrebonne comptait environ 4,000 élèves et 8 écoles. Après l'intégration de 1976, le nombre d'élèves totalisait 8,730 et le nombre d'écoles s'élevait à 12 dont une polyvalente et une autre école secondaire. Depuis, six écoles élémentaires ont été construites et des agrandissements de divers ordres ont été faits à huit écoles existantes. En septembre 1982, on comptait environ 11,500 élèves et 18 écoles. Faute d'espace au secondaire, quelques 950 élèves de la commission scolaire des Manoirs fréquentent les polyvalentes Lebianc ou Vanier de la commission scolaire Les Écores, ou des écoles d'autres commissions scolaires de la région. Par ailleurs, le plan quinquennal de création de places-élèves a permis l'agrandissement de deux écoles primaires en mars 1983; le même plan prévoit un projet de construction d'école et trois projets d'agrandissement d'ici septembre 1984.

Des Manoirs est donc une commission scolaire qui a connu une croissance importante de clientèle, laquelle se poursuit toujours mais d'une façon moins accentuée.

De 1972 à 1982, le personnel est passé de 300 employés à environ 1,000, le nombre de cadres passant, quant à lui, de 16 à 50.

---

* Le document de base sur la commission scolaire des Manoirs, à partir duquel nous avons entrepris notre étude, a été préparé par M. Serge Dubé, directeur du service personnel à l'élève.

** Le terme «des Manoirs» fait allusion aux quelques manoirs qui se trouvent sur le territoire de la commission scolaire. Il a été choisi au moment de l'intégration, suite à un concours.

*** Sans compter les quelques 950 élèves qui fréquentent d'autres commissions scolaires.

Pour 1982-83, le budget de la commission scolaire s'élève à environ 43 000 000$* alors qu'il était de 12 184 000$ en 1976-77 (après l'intégration du secondaire) et de 6 519 000$ en 1973-74. Ce budget de 43 000 000$ inclut 1 100 000$ pour l'éducation des adultes et 4 790 000$ pour les services régionaux** dont 790 000$ pour la gestion des activités éducatives.*** Le taux de taxation atteint le maximum de 0,25$ du 100$ d'évaluation. Notons que la moyenne par élève de l'évaluation foncière de la commission scolaire des Manoirs se situe à environ 30% en dessous de la moyenne provinciale.

2. LA DESCRIPTION DU MODÈLE ORGANISATIONNEL

2.1 Les attributions des écoles et de l'administration de la commission scolaire****

Les tableaux des pages suivantes (tableau 1) établissent les responsabilités et les pouvoirs de l'administration de la commission scolaire et de l'école relativement aux différents aspects de la gestion des ressources matérielles et financières.

---

* Ces données ne tiennent pas compte des ajustements aux échelles salariales apportés en cours d'année.

** Non inclus, les dépenses d'énergies des écoles, les immobilisations financées par le fonds d'opération et le service de la dette. On trouvera en annexe au chapitre un tableau illustrant l'évolution des budgets transférables des écoles et des services.

*** Sont inclus tout à la fois.

**** La description présentée ici ne correspond pas nécessairement aux écrits officiels.

TABLEAU 1

Les attributions des écoles et de l'administration de la commission scolaire

DOMAINE	ATTRIBUTIONS DES ÉCOLES	ATTRIBUTIONS DE L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION SCOLAIRE
1. Gestion des ressources matérielles		
1.1 Les achats - Manuels et matériel didactiques - Matériel pour le secrétariat et l'entretien ménager, etc. - Matériel de cafétéria - Matériel pour la bibliothèque - Équipement audio-visuel - Mobilier, appareil et outillage.	L'école procède elle-même aux achats correspondants à ses besoins soit en utilisant le catalogue fourni par le service des achats, soit en procédant auprès d'un fournisseur après avoir requis des soumissions d'au moins trois fournisseurs (tel que l'exige la politique d'achats).	Le Conseil des commissaires a établi une politique d'achats. Le service de l'équipement prépare un catalogue qui est mis à la disposition des écoles. Ce catalogue est préparé à la suite d'appels d'offre auprès des fournisseurs. Les prix obtenus valent habituellement pour un certain temps (3 à 6 mois) et pour une certaine quantité estimée par le service de l'équipement.
1.2 Inventaire des équipements	L'école identifie ses besoins, choisit l'équipement voulu et achemine sa demande au service de l'équipement.	Le service des achats s'occupe des soumissions auprès d'au moins trois fournisseurs et procède à l'achat de l'équipement demandé. L'administration de la commission scolaire prépare une politique relative à la gestion des inventaires.
1.3 Entretien, réparation et aménagement		
1.3.1 Entretien mineur des bâtisses	L'école est entièrement responsable de l'entretien ordinaire intérieur et extérieur de ses bâtisses et du personnel qui y est affecté. Ceci implique l'entretien physique et sanitaire ainsi que le nettoyage et le déneigement de la toiture.	

L'école pourra avoir recours à l'entreprise privée pour certains travaux comme le nettoyage des tapis, etc...

L'école est aussi responsable des travaux liés au système électrique secondaire et au système de plomberie secondaire.

L'école est responsable de tout le budget relié à l'entretien mineur et établit elle-même ses priorités.

1.3.2 Entretien majeur des bâtisses

À la polyvalente, ces travaux sont sous la responsabilité spécifique d'un coordonnateur qui relève de la direction de l'école.

Les écoles participent à l'inventaire des travaux à réaliser en vue de fixer les priorités et d'établir le budget d'immobilisation du service de l'équipement.

Les écoles peuvent procéder à des travaux de peinture à l'intérieur de leur enveloppe budgétaire.

Relèvent du service de l'équipement et de son budget, 1) les travaux d'entretien spécialisés touchant:

- les fondations de l'école;
- la structure;
- la couverture;
- les fenêtres.

2) les travaux majeurs de peinture qui sont réalisés dans le cadre d'une planification d'ensemble;

3) ce qui touche les systèmes de chauffage, de climatisation, d'humidification, d'intercom, d'horlogerie centralisée, de distribution électrique primaire et de plomberie primaire;

4) les travaux demandés par le vandalisme causé en dehors des heures normales d'occupation de l'école;

5) les travaux majeurs d'aménagement appelés P.C.P. (projet à caractère physique): construction, agrandissement des écoles, barrières architecturales, économie d'énergie, urgences fonctionnelles et sécuritaires.

1.4 Aménagement de la cour d'école		
1.4.1 Entretien et aménagement mineurs (v.g. gazon, entretien des arbres, etc.) et enlèvement de la neige	L'entretien courant et les aménagements mineurs de la cour d'école relèvent de l'école qui identifie ses besoins et détermine ses priorités.	Le service de l'équipement offre un support technique pour les appels d'offre.
1.4.2 Aménagement majeur et réparation	L'école réalise les aménagements majeurs de la cour d'école dans le cadre de crédits spécifiques dits d'aménagement communautaire auquel des parents et la municipalité collaborent. À la polyvalente, les aménagements majeurs et les réparations à la cour d'école sont sous la responsabilité d'un coordonnateur qui relève de la direction de l'école.	Le service de l'équipement offre un support-conseil aux projets d'aménagement communautaire. Le service de l'équipement est responsable des travaux d'infrastructure, sauf pour la polyvalente.
1.5 Location des locaux	L'école définit des paramètres d'utilisation de ses locaux en dehors des heures de classe. Les revenus de location, s'il y a lieu, sont versés au budget de l'école.	L'administration de la commission scolaire via le service de l'éducation des adultes s'occupe des ententes pour la location des locaux (principalement avec les municipalités).
1.6 Gestion des cafétérias	La direction de l'école s'occupe des arrangements internes avec les concessionnaires et de la supervision de la cafétéria.	Le service de l'équipement procède aux appels d'offre auprès des concessionnaires et s'occupe des ententes avec ceux-ci.
2. Gestion des ressources financières		
2.1 Contenu de l'enveloppe budgétaire	L'enveloppe budgétaire des écoles inclut tout ce qui entre dans le budget d'opération d'une école sauf les coûts de	L'administration de la commission scolaire a la responsabilité de l'enveloppe budgétaire comprenant:

	salaire et les autres coûts de convention collective du personnel enseignant, les coûts de salaire du personnel de direction, le budget d'animation pastorale, une partie du budget de perfectionnement et les allocations budgétaires spécifiques. Les ressources en personnel enseignant et en personnel de direction sont attribuées sous la forme de postes. L'enveloppe de l'école comprend aussi les sommes allouées au budget d'immobilisation pour le matériel, les appareils et l'outillage ainsi qu'une partie des sommes pour les projets à caractère physique.	- le salaire des enseignants et les autres coûts de leur convention collective tels les provisions pour la suppléance, le fonds pour les absences prolongées, la sécurité d'emploi; - le salaire des directions d'école et ce qui est afférent; - le budget de l'animation pastorale; - une partie du budget de perfectionnement; - les allocations spécifiques.
2.2 Préparation du budget	L'école prépare son budget en fonction des règles budgétaires énoncées par la commission scolaire (cf. ci-contre). L'école prépare un budget spécifique pour les allocations budgétaires spécifiques.	
2.3 Attribution du budget aux écoles		L'enveloppe budgétaire d'opération attribuée à chaque école est déterminée par les règles budgétaires d'attribution du budget aux écoles (cf. document en annexe). Les allocations spécifiques (v.g. plan de développement des langues, recherche et expérimentation, programme de perfectionnement, etc.) sont attribuées aux écoles, conformément au respect par celles-ci des normes régissant ces allocations.

2.4 Gestion du budget	L'école gère son budget et tient à jour sa comptabilité. La transférabilité de l'enveloppe globale est totale d'un poste à un autre. Cette transférabilité s'applique aussi au solde budgétaire d'une année à l'autre.	Le service des finances contrôle la comptabilité des écoles et produit pour elles des rapports périodiques à titre d'information.
2.5 Transactions financières	La direction de l'école dispose d'une petite caisse.	La commission scolaire procède à toutes les transactions financières des écoles (à part la petite caisse).
2.6 Contributions financières faites aux écoles	L'école peut recevoir des contributions financières pour des activités spéciales. Ces contributions sont versées à un compte bancaire de la commission scolaire mais demeurent au budget de l'école.	La commission scolaire reçoit à son compte bancaire, les contributions financières spéciales faites aux écoles et en tient la comptabilité.

2.2 Les mécanismes d'interaction entre la direction générale, les directeurs de service et les directions d'école

Il existe trois mécanismes d'interaction entre la direction générale, les directeurs de service et les directions d'école.

2.2.1 La table de travail des cadres de premier niveau

La table de travail des cadres de premier niveau regroupe la direction générale, les directeurs de service et les directions d'école. C'est un mécanisme consultatif qui traite des orientations générales de la commission scolaire, de ses priorités de développement, des choix d'allocation et d'utilisation des ressources et des politiques de gestion.

La table de premier niveau se réunit à peu près l'équivalent de six (6) à sept (7) jours par année *aux fins d'étudier, de valider et d'enrichir les dossiers majeurs de la commission scolaire.**

2.2.2 Les tables de concertation de secteur

Les tables de concertation de secteur, l'une pour les niveaux du préscolaire et du primaire, l'autre pour le niveau secondaire, sont des mécanismes consultatifs visant à *faciliter des actions concertées entre les unités administratives.** Chaque table regroupe un représentant de la direction de chaque école du niveau concerné. La table du secteur secondaire se réunit sous la présidence du directeur général adjoint alors que celle du primaire est dirigée par le directeur général. Les directeurs de service participent à ces tables, au besoin. Les tables de concertation servent à examiner les problèmes qui se posent entre les unités administratives et à dégager des consensus sur les solutions envisagées ou à assurer la mise en oeuvre et la coordination des décisions de la commission scolaire.

2.2.3 La table de concertation inter-services

La table de concertation inter-services regroupe les directeurs de service, le secrétaire général et le directeur général adjoint, sous la présidence du directeur général. Elle se réunit le premier matin de chaque semaine de travail.

C'est en premier lieu un mécanisme de concertation et de coordination entre les services et en second lieu un mécanisme de consultation sur des dossiers majeurs dont l'orientation est à définir.

3. HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DU MODÈLE D'ORGANISATION

3.1 De 1972 à 1976: de la commission scolaire de Terrebonne à la commission scolaire des Manoirs

Au moment où se préparait le regroupement des trois commissions scolaires qui allaient devenir la commission scolaire de Terrebonne, on pensait déjà à une organisation qui serait décentralisée vers les écoles.

---

* Cf. l'annuaire de la commission scolaire.

Élaborant un projet de règles budgétaires, le conseil provisoire de la future commission scolaire de Terrebonne énonçait trois objectifs dont deux allaient dans le sens de décentralisation. Ces objectifs étaient les suivants*:

> «Assurer une répartition équitable des revenus de la commission scolaire dans chacune des écoles».
>
> «Laisser aux écoles la possibilité de planifier le développement de leurs services en respectant les priorités de la commission scolaire et les particularités de leur milieu».
>
> «Favoriser la décentralisation budgétaire de façon à ce que la décision soit prise par ceux qui sont le plus directement impliqués».

Ainsi, s'élaboraient trois lignes de force de la pensée organisationnelle qui ne seront jamais abandonnées par la suite et que les documents officiels, v.g. les annuaires, véhiculeront d'une façon constante. Progressivement, on traduira cette pensée organisationnelle dans la réalité.

Dès 1972-73, les écoles jouissaient d'un certain budget décentralisé bien que la transférabilité n'y était pas encore très poussée. Ce budget décentralisé était attribué aux écoles en vertu de règles budgétaires au nombre de quatre. Par ailleurs, l'ensemble de la gestion des équipements étaient centralisée, le rôle des écoles consistant à faire valoir leurs besoins au service de l'équipement. Enfin, les écoles et les services sont placés hiérarchiquement sur le même pied. Ceux-ci et celles-là relevaient du directeur général.

Jusqu'en 1974-75, la question des achats demeure un point majeur d'accrochage entre les écoles et l'administration de la commission scolaire. En particulier, les écoles se plaignaient de la lenteur dans les achats et des retards qui s'accumulaient.

En 1974-75, suite à une démarche des directions d'école et de services, on décide de décentraliser vers les écoles non seulement les achats mais aussi la responsabilité de l'entretien et le budget de transport pour les activités de l'école. Cette année-là, la démarche de planification annuelle s'était soldée, entre autres, par une description plus formelle du rôle des services.

La préparation de l'année 1975-76 fut marquée par une révision des règles budgétaires. En effet, divers indices laissaient croire en une insuffisance du niveau des ressources financières décentralisées en faveur des écoles. Celles-ci pouvaient difficilement s'acquitter des responsabilités qu'on leur confiait. Un groupe de travail présidé par un directeur d'école procéda à la révision des règles. Suite à cette démarche, les règles budgétaires furent améliorées. Mais, en plus, un nouvel objectif s'ajoutait à la pensée organisationnelle.

> «Fournir aux écoles un budget d'opération suffisant pour en permettre le développement.»**

Dans le même temps, on en arriva à raffermir la description du rôle des services. Quatre dimensions définissaient ce rôle: évaluation/contrôle, conseils et expertise, coordination, support technique.**

Au cours de l'année 1975-76, il y eut de nouveau une réflexion sur le rôle des services, réflexion qui conduisait à insister fortement sur le rôle de support et de conseil des services. Par la suite, la question des relations entre les services et les écoles reviendra d'ailleurs continuellement sur le tapis des rencontres de cadres.

---

* Source: Commission scolaire de Terrebonne, conseil provisoire. **règles budgétaires des écoles 72/73**, 9 mai 1972; référence archiviste B 3T2/D-13.

** Cf. document de planification du 22 mai 1975.

3.2 De 1976 à aujourd'hui

La commission scolaire régionale de Duvernay était dotée d'un modèle d'organisation qui comportait une certaine décentralisation. On peut croire que l'intégration du secondaire et de l'éducation des adultes à la commission scolaire locale de Terrebonne, et la formation de la nouvelle commission scolaire des Manoirs se sont facilement réalisées selon la pensée organisationnelle décentralisatrice déjà existante. C'est au cours de la première année de l'intégration que les activités de consultants auprès des élèves furent décentralisées vers les écoles. En outre, pour l'année 1977-78, la transférabilité budgétaire au niveau des écoles était considérablement augmentée devenant presque totale pour le budget régi par la direction d'école. De même pour l'année 1977-78, les aspects suivants de la gestion des équipements étaient décentralisés: l'imprimerie, la fixation des paramètres, l'utilisation des locaux en dehors des heures de classe, l'entretien et la réparation des équipements (à l'exception des travaux mécaniques, du bâtiment et de peinture) et une partie des projets à caractère physique.

L'année 1978-79 amènera la décentralisation de la responsabilité relative à l'aménagement de la cour d'école en même temps qu'une nouvelle révision des règles budgétaires.

Depuis 1980-81, s'est ajouté un programme décentralisé d'économie d'énergie* que chaque école est incitée à entreprendre avec l'aide du service de l'équipement. Par ailleurs, la responsabilité de l'utilisation des locaux en dehors des heures de classe par la communauté a été en partie recentralisée afin d'opérationnaliser les ententes avec les municipalités. De même, le budget de l'animation pastorale ne relève plus de l'enveloppe des écoles alors que les comptes en banque des écoles qui servaient surtout pour les contributions financières ramassées à l'occasion d'activités spéciales ont été abolis et remplacés par une procédure dont le service des finances est responsable et qui continue d'assurer aux écoles les revenus amassés.

L'équité des règles budgétaires a de nouveau été remise en cause au cours de 1981-82. D'où une nouvelle amélioration de ces règles qui s'élèvent maintenant à 23 de quatre (4) qu'elles étaient en 1972 (cf. en annexe le document des règles budgétaires). Et, à l'automne de 82, on remettait à l'ordre du jour de la table de gestion, la question des relations entre les services et les écoles. Fait intéressant à noter, c'est au cours du printemps, de l'été et de l'automne 82 que la répartition des responsabilités a été explicitée dans des documents écrits. Le *Cahier de gestion de la commission scolaire des Manoirs* a d'ailleurs vu le jour à l'été de 1982, étant l'héritier d'une action entreprise en 1973-74.

Notons finalement qu'en matière pédagogique et éducative, la décentralisation des responsabilités vers les écoles est assez considérable. Cependant, l'animation pédagogique et la répartition des clientèles demeurent des domaines dont la responsabilité est centralisée bien que l'idée de décentraliser cette responsabilité refasse continuellement surface. Il est à prévoir que la stabilisation de la clientèle fera de la répartition de celle-ci un enjeu de plus en plus important sur lequel les directions d'école voudront avoir plus d'emprise.

3.3 Bilan de l'historique

Si on fait le bilan de cette évolution dans la mise en place du modèle organisationnel actuel, quatre éléments ressortent d'une façon particulière:

— Il y a eu permanence de la pensée organisationnelle relativement à la décentralisation depuis au moins 1972-73.

* Les dépenses d'énergie figurent au budget des écoles.

— Le modèle organisationnel décentralisé a été mis en place progressivement, de nombreux ajustements y étant apportés au cours des années suite à l'expérience vécue, aux problèmes rencontrés, à l'évolution de la conjoncture et aux démarches de réflexions des cadres de la commission scolaire.

— En même temps que le modèle d'organisation décentralisé était mis en place, se posait continuellement le problème de l'équité dans la répartition des ressources entre les écoles.

— La mise en place d'un modèle d'organisation décentralisé n'a pas réussi, à elle seule, à solutionner complètement le problème des relations entre les écoles et les services. Ce problème est revenu continuellement sur le tapis comme celui de l'équité dans la répartition des ressources.

4. LE DISCOURS SOUS-TENDANT LE MODÈLE

Ainsi qu'on le dit précédemment, la commission scolaire a formulé une pensée organisationnelle permanente relativement à la décentralisation et qui s'exprime dans les objectifs suivants*:

— Favoriser la prise de décision par ceux qui sont le plus directement impliqués.

— Fournir aux écoles la possibilité de planifier le développement de leur oganisation dans le cadre des priorités de la commission scolaire.

— Fournir aux écoles des ressources suffisantes pour assurer le développement de l'activité éducative.

— Réaliser une allocation des ressources qui tiennent compte des particularités des milieux.

Cette pensée organisationnelle est explicitée dans une philosophie de gestion qui semble être partagée par la direction générale et par la plupart des cadres des écoles et des services de la commission scolaire et qui semble influencer considérablement la façon de solutionner plusieurs problèmes reliés au partage des responsabilités. Les éléments suivants résumeraient cette philosophie:

— Le pouvoir de décision devrait être situé le plus près possible du lieu où sont vécus les problèmes et où sont exprimés les besoins. Cela permet des décisions plus rapides et habituellement de meilleure qualité. D'où, également, une meilleure utilisation des ressources et une plus grande efficacité dans l'organisation.

— Le directeur de l'école doit être entièrement responsable de son école et de tout ce qui s'y passe. S'il a le pouvoir de décision voulu, il aura tendance à se considérer comme tel.

Ajoutons à cela trois éléments que l'on retrouve dans les textes officiels** et qui complètent la pensée organisationnelle officielle:

— «Les décisions qui touchent l'activité éducative directement ou indirectement devraient, dans toute la mesure du possible, être prises au niveau même où les problèmes sont vécus, dans l'école.»

---

* Ces objectifs sont tirés du cahier de gestion de la commission scolaire; ils reprennent à peu près les termes des trois objectifs formulés au moment de la constitution de la commission scolaire de Terrebonne, en 1972, et de l'objectif ajouté par la suite: voir à cet égard, la partie consacrée à l'historique de la mise en place du modèle.

** Cf. en particulier le cahier de gestion et les annuaires de la commissions scolaire.

— C'est à l'école et à sa direction que revient la responsabilité d'assurer la synthèse des diverses activités administratives dont l'organisation est structurée selon une base fonctionnelle.

— Les services doivent jouer les rôles suivants: support technique, conseil et expertise, coordination et contrôle-évaluation.*

5. CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE

En regardant l'histoire de la commission scolaire des Manoirs et les témoignages recueillis à propos de son évolution, trois éléments se dégagent:

— la commission scolaire a connu une croissance très importante de sa clientèle;

— en conséquence de cela, le personnel de la commission scolaire a augmenté d'une façon considérable, de même que le nombre d'écoles; en particulier, le personnel cadre a aussi beaucoup augmenté et, en plus, il s'est renouvelé presqu'entièrement**;

— progressivement, et pour toute sorte de raison, le système d'administration est passé d'un style plus familiale à un style plus moderne.

Si, à ces éléments, on ajoute le regroupement de 1972 et l'intégration de 1976, on pourrait caractériser la commission scolaire des Manoirs en disant que depuis dix ans c'est une organisation en développement. C'est dans ce contexte que le modèle organisationnel de gestion des ressources humaines et financières a été mis en place.

Ce modèle relatif à la gestion des ressources matérielles et financières adopté par la commission scolaire des Manoirs n'est pas un modèle global et *a priori* mis en place à un moment donné, mais un modèle situationnel qui s'est développé progressivement. C'est en quelque sorte la résultante d'un ensemble de réponses qui ont été apportées aux problèmes qui se sont présentés au moment où ils se sont présentés.

Pourquoi le type de réponses apporté a-t-il presque toujours été dans le sens de la décentralisation? Au moins, deux raisons expliqueraient la mise en place progressive d'un modèle organisationnel décentralisé. D'un côté, elle s'expliquerait par la philosophie de gestion décentralisatrice qui semble avoir toujours existée au sein du conseil des commissaires, de la direction générale, de la commission scolaire et qui aurait assuré la permanence de la pensée organisationnelle à cet égard. D'une façon générale, cette philosophie aurait inspiré l'orientation des solutions apportées aux problèmes rencontrés et en aurait permis la cohérence. D'un autre côté, et complémentairement, la plus grande partie des énergies de l'administration de la commission scolaire a sans doute été mobilisée pendant un certain temps par les questions reliées à la croissance rapide de la commission scolaire où les cadres des écoles devaient prendre en charge leur école. Cependant, n'eût-ce été la présence de la philosophie décentralisatrice, on ne sait si la réponse aurait été dans le même sens.

L'approche progressive qui a prévalu aiderait aussi à comprendre en partie pourquoi deux éléments essentiels du modèle, les modalités de répartition des ressources financières entre les écoles et les relations écoles-services, ont continuellement été questionnées. C'est au fur et à mesure que les problèmes se sont présentés ou qu'ils ont été soulevés par l'un ou l'autre des intervenants qu'on a apporté des solutions, solutions qui cependant ne faisaient qu'expliciter concrètement et améliorer une approche pour laquelle on avait opté dès le départ.

---

* Ces différents rôles ont été explicités dès 1975, cf. l'historique.

** Une partie du personnel cadre s'est renouvelé à partir de promotions internes.

Il est probable aussi que le renouvellement important du personnel cadre aide à comprendre ces remises en question continuelles. Les nouveaux arrivants, nécessairement, questionnent des façons de faire sur lesquelles on s'était déjà entendu ou dont on s'accommodait, soulèvent de nouveaux problèmes qui n'étaient pas perçus comme tel ou définissent les situations d'une façon différente de ceux qu'ils ont remplacés. Puis, ils adoptent des comportements au sein de l'organisation qui souvent remettent en question les modes de fonctionnement pourtant acquis.

Le modèle décentralisé mis en place comporterait un certain nombre d'avantages pour les écoles. En particulier, on semble partager le sentiment que par rapport à un modèle centralisé, la décentralisation vécue permet des décisions plus rapides, de meilleure qualité et plus adaptées aux besoins de l'école et aux problèmes rencontrés. On estime également que les ressources sont mieux utilisées. La philosophie de gestion de la direction de la commission scolaire se trouverait donc confirmée.

À l'observation, il semble bien aussi que le modèle décentralisé soit un facteur qui contribue à susciter la participation du personnel éducatif au sein de l'école et qu'il donne toute la marge de manoeuvre voulue pour définir et réaliser des projets propres à l'école.

Quelles sont les conséquences du modèle sur le rôle des directions d'école?

D'abord, selon nos observations, les cadres des écoles se sentiraient considérés comme les dirigeants de leur école et non comme des exécutants de la direction de la commission scolaire et auraient l'impression qu'ils ont de véritables responsabilités à exercer. Par ailleurs, la façon de fonctionner est sûrement une source de préoccupations plus nombreuses pour la plupart des directions d'école. En particulier, ne doivent-elles pas s'occuper du suivi des décisions prises ou des actions entreprises. En outre, certaines directions estiment que leurs tâches sont plus considérables que dans les commissions scolaires moins décentralisées et ici ou là on parlera volontiers d'un certain essoufflement. Cependant, à l'analyse, il n'est pas clair si cet alourdissement est attribuable au modèle décentralisé ou à certaines façons de procéder qui ne sont pas inhérentes au modèle lui-même. De toute façon, dans les écoles où le directeur est assisté par un adjoint (quatorze des dix-huit écoles de la commission scolaire sont dans cette situation) le problème est moins sérieux. Et là où il est seul, le directeur demeure plus dépendant des services auxquels il doit s'en remettre plus souvent. Enfin, on se demande si la situation décentralisée n'a pas pour effet d'amener la direction de l'école à s'occuper davantage de gestion que de supervision pédagogique. Ici encore, une direction d'école qui compte au moins deux cadres pourra plus facilement conserver l'équilibre entre les deux fonctions que là où le directeur est seul. Mais, malgré les difficultés soulignées, les directions d'école ont réaffirmé, à l'automne 82, leur option de conserver leur rôle d'animateurs pédagogiques et leur nécessaire leadership sur cette question.

Quoiqu'il en soit de l'alourdissement ou non des tâches de la direction d'école, on semble assez satisfait du modèle de fonctionnement adopté et heureux d'y oeuvrer. Pour la plupart des directions, s'il n'y avait pas de décentralisation, la fonction de directeur serait beaucoup moins intéressante. Ce qui ne veut pas dire, par ailleurs, qu'on n'éprouve pas certaines insatisfactions ou qu'on ne souhaite pas quelques améliorations.

Par ailleurs, on peut aussi se demander comment le modèle est vécu du côté des services. Compte tenu des rôles qui leur sont dévolus, on ne s'étonnera pas de la tendance des services à mettre de l'avant des impératifs plus spécialisés et reliés à des normes techniques ou professionnelles par rapport aux perspectives des écoles qui seront plus générales, intégrantes et «profanes».

Sous cet angle, on questionnera, par exemple, la procédure d'achat qui entraînerait une légère perte monétaire du fait que les taux d'escompte accordés à la commission scolaire sont probablement moins avantageux qu'ils pourraient l'être si les quantités prévues d'achats étaient fermes. En même temps, on reconnait les avantages appréciables qui devraient découler de la procédure: décisions plus rapides, achats plus adaptés aux besoins et réalisés au moment approprié, etc. Mais, on ne peut savoir si les avantages compensent d'une façon équivalente les pertes.

On pourra questionner de la même façon les décisions qui sont prises par l'école: l'école accumule-t-elle des passifs en négligeant l'entretien ou le remplacement des équipements au profit d'autres choses? L'école opte-t-elle pour des priorités à court terme et néglige-t-elle par exemple, l'achat de livres de bibliothèque ou d'équipements audio-visuels? L'école sacrifie-t-elle des impératifs pédagogiques pour l'achat d'ameublements accessoires?

Par ailleurs, il y a des zones grises dans la répartition des responsabilités entre les écoles et les services qui méritent un raffinement continuel d'interprétation. Ainsi, la distinction entre une réparation mineure et une réparation majeure ou encore ce qui serait imputable au budget de fonctionnement et ce qui le serait au budget d'immobilisation sont des zones difficiles à trancher définitivement. De la même façon, on se demandera si certaines zones d'attributions à l'école comme l'entretien des bâtiments ne devient pas de plus en plus un domaine qui exige une expertise spécialisée et qui devrait être par conséquent, sous la responsabilité du service de l'équipement.

Enfin, compte tenu du niveau différent des ressources acquises par chaque école, de l'état de ces ressources de même que l'état des bâtiments, certains doutent que les modalités de répartition des ressources financières, qui comportent un certain automatisme, constituent un mécanisme adéquat de péréquation et privilégieraient plutôt un modèle où il y aurait davantage de place à l'expression des besoins particuliers.

À l'observation, il semble bien que le modèle organisationnel mis en place produise une certaine différenciation des écoles les unes par rapport aux autres. Ainsi les écoles se distingueraient les unes des autres par leurs approches et leurs conceptions; elles seraient même reconnaissables à leur produit; elles n'éviteraient pas non plus de se comparer les unes par rapport aux autres à tout point de vue. Il semblerait que les échanges entre les écoles ne seraient pas toujours faciles, chacune ne consentant que difficilement à se départir de ressources matérielles ou autres, qui ne lui servent plus mais qui seraient utiles ailleurs.

Outre les différences que tous s'accordent à reconnaître entre le fonctionnement au primaire et celui au secondaire, la différenciation relativement accentuée des écoles explique sans doute quelque peu les difficultés de convergence que celles-ci éprouvent parfois aux tables de concertation.

On observe en même temps, que les écoles souhaiteraient plus de décentralisation et d'autonomie qu'actuellement. C'est ainsi que des questions comme la répartition des clientèles, l'animation pédagogique, l'utilisation par la communauté des locaux de l'école ou la procédure d'achat des gros équipements deviennent des enjeux dans le partage des responsabilités. C'est ainsi que les contrôles des services qui portent sur l'application des politiques sont mal supportés. C'est ainsi également que, parfois, tous ne s'enligneront pas nécessairement sur les politiques qui auront été convenues aux tables de concertation. Et, d'une façon plus concrète, les catalogues d'achat qui ont été conçus comme des instruments de soutien et dont tous reconnaissent l'utilité, seront aussi perçus, paradoxalement, comme des moyens de contrôle.

Le modèle organisationnel que nous examinons laisse une très grande autonomie à l'école. Il produirait une certaine différenciation entre les écoles qui en même temps souhaiteraient plus d'autonomie encore.

En contrepoids, comment assure-t-on le minimum de conformité nécessaire à la cohérence de l'organisation et à son bon fonctionnement? Comment l'administration de la commission scolaire encadre-t-elle les écoles? Comment intervient-elle auprès des écoles? Comment les contrôle-t-elle (le terme est pris dans son sens très large)?

D'abord, il y a les deux mécanismes d'interaction* (la table de travail des cadres de premier niveau, les tables de secteur) qui réunissent la direction générale, les directeurs de services et les directions d'école. Ces mécanismes permettent nécessairement des influences réciproques et par conséquent le développement de normes communes. Ensuite, il y a les interventions des services qui revêtent trois modalités différentes:

- les services apportent de l'aide et du soutien technique aux écoles; c'est le rôle que les écoles attendent essentiellement des services, il importe d'ailleurs de noter que les services ne sont pas en ligne d'autorité vis-à-vis des écoles;
- les services jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de politiques propres à leur champ d'activités, ces politiques encadrent par la suite l'activité des écoles;
- les services contrôlent (le terme est pris ici dans son sens plus strict) l'application par les écoles des politiques et des normes de la commission scolaire et en cela, ils contribuent à la fonction de supervision générale exercée par la direction générale et dont nous parlerons plus loin.

En ce qui regarde le rôle d'aide, il semble bien qu'on s'accorde à dire que les services jouent vraiment un rôle de soutien auprès des écoles. Et quant les services veulent entreprendre des actions, normalement, ils feraient légitimer leur plan d'action par les écoles. Néanmoins, les écoles éprouveraient quelquefois des difficultés de communication avec les services et ne comprendraient pas toujours le fonctionnement opérationnel de ceux-ci. (C'est le problème de l'approche technique ou professionnelle qui diffère d'une approche plus *profane*).

À côté du rôle d'aide, généralement bien reçu, le rôle de contrôle pose plus de problème et est souvent vu comme une atteinte à l'autonomie de l'école ainsi qu'on le mentionne plus haut. En outre, on trouve peut-être onéreuses toutes ces demandes qui proviennent aux écoles, des services qui ne sont pas toujours bien coordonnés et qui s'imposent selon l'échéancier du service demandeur et non selon un échéancier général adapté aux impératifs des écoles. Il y aurait là un élément qui contribue sans doute quelque peu à l'essoufflement ressenti par certaines directions d'école et qui, avec le contrôle, incite les directions d'école à questionner le rôle des services vis-à-vis des écoles.

La troisième modalité d'encadrement ou de contrôle des écoles par l'administration de la commission scolaire consiste en la supervision générale exercée par celle-ci et qui s'appuie sur quatre sources d'information:

- les rapports en provenance des directeurs des services, qui ressortent à l'exercice de la fonction de contrôle dont ceux-ci ont la responsabilité à l'intérieur de leur champ d'activités respectif; en particulier, il faut noter le rapport spécial annuel adressé au conseil des commissaires par le directeur des services personnels à l'élève qui porte sur l'état de développement des projets éducatifs des écoles et sur tous les problèmes qui touchent les élèves;

---

* Il est probable que la table de concertation inter-services joue aussi le même rôle, du moins indirectement.

- les données factuelles et statistiques qui sont recueillies à propos de la commission scolaire et des écoles;
- les commentaires ou les plaintes que les parents et le public acheminent à la direction générale ou aux services directement, ou par l'intermédiaire des commissaires;
- les rencontres entre le directeur général et les cadres des écoles en vue des affectations des cadres;
- les rencontres individuelles que le directeur général tient avec des cadres des écoles au cours d'une année et dont certaines sont réalisées en vue des affectations de l'année suivante.

Il est à se demander d'ailleurs, ici comme dans d'autres commissions scolaires, dans quelle mesure le mécanisme d'affectation des cadres et la sensibilité de l'administration de la commission scolaire aux sentiments des usagers ne sont pas des facteurs qui contribuent à empêcher une trop grande différenciation des écoles les unes par rapport aux autres et l'affirmation trop accentuée des tendances centrifuges?

À l'opposé du désir de décentralisation plus poussé des écoles, il faut aussi noter l'expression d'une certaine tendance centralisatrice du côté de quelques services. Cette tension traduit sans doute le fait que le modèle n'aurait pas encore trouvé son point d'équilibre entre les forces décentralisatrices et les forces centralisatrices, entre la tendance centrifuge et la tendance centripète. Et, au coeur de cette tension semble se trouver la question de la répartition des ressources dont les restrictions budgétaires ne facilitent sûrement pas la solution.

La figure 1 donne dans une vision d'ensemble, un aperçu dynamique du modèle organisationnel relatif à la gestion des ressources financières et matérielles mis en place à la commission scolaire des Manoirs.

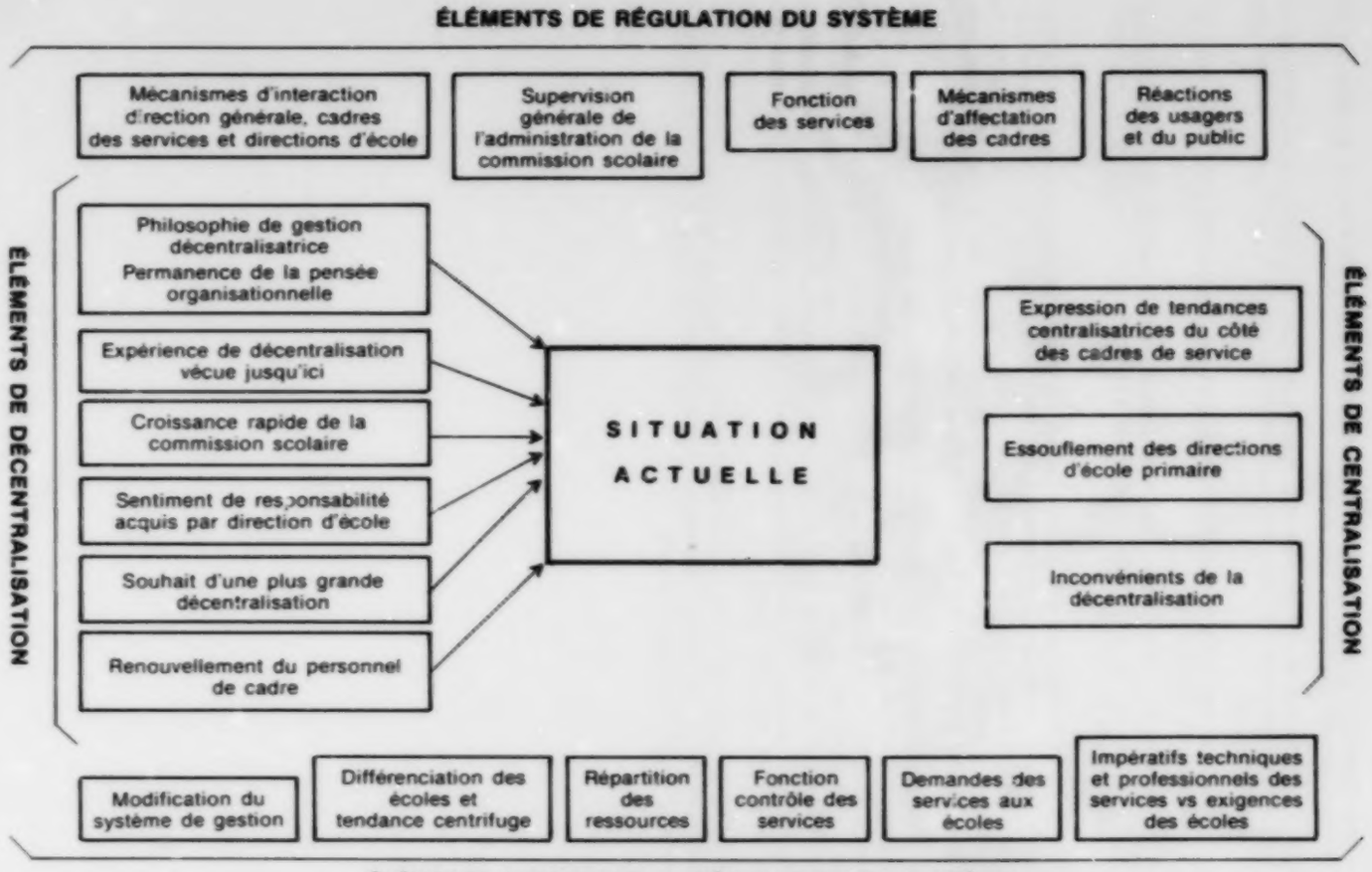
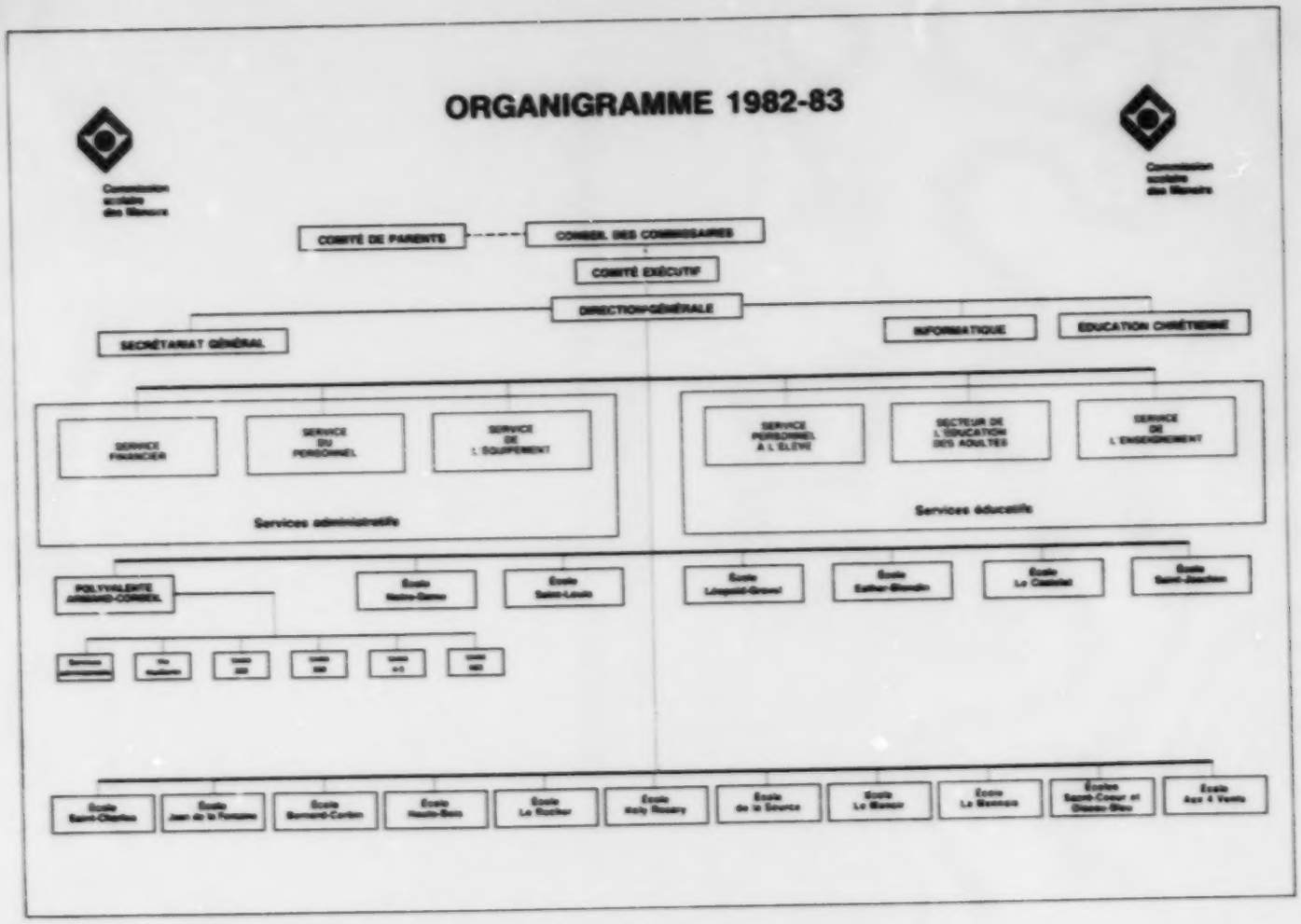


Figure 1: Représentation de la dynamique du modèle organisationnel relatif à la gestion des ressources financières et matérielles (Commission scolaire des Marroirs).

ANNEXE I

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DES MANOIRS

ORGANIGRAMME 1982-83



ANNEXE II

ÉVOLUTION DES BUDGETS TRANSFÉRABLES DES ÉCOLES ET DES SERVICES

(commission scolaire des Manoirs)

ANNÉE	BUDGET TOTAL COMM. SCOL.	POSTES TRANSFÉRABLES	ÉCOLES $	ÉCOLES %	SERVICES $	SERVICES %
1973/74	6 519 159$	1 191 382$	414 220$	35%	777 162$	65%
1974/75	7 544 218$	1 450 904$	619 195$	43%	831 709$	57%
1975/76	8 402 966$	1 959 575$	829 716$	43%	1 129 859$	57%
1976/77 (1)	12 184 742$	3 573 722$	1 775 678$	50%	1 798 044$	50%
1977/78	20 429 402$	5 180 292$	2 862 440$	55%	2 317 852$	45%
1978/79	24 797 591$	6 410 180$	3 241 106$	51%	3 169 074$	49%
1979/80	26 677 182$	6 881 537$	3 536 177$	51%	3 345 360$	49%
1980/81	30 347 437$	9 345 902$	5 377 400$	58%	3 968 502$	42%
1981/82 (2)	35 622 872$	10 291 106$	6 089 339$	59%	4 201 767$	41%
1982/83 (3)	41 809 982$	11 901 744$	7 110 266$	60%	4 791 478$	40%

REMARQUES:

(1) Intégration du secondaire.

(2) Introduction des exercices du budgétisation à base zéro au niveau des unités centralisées.

(3) Est exclu le budget de l'éducation des adultes.

ANNEXE III

RÈGLES DE CALCUL DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DES ÉCOLES DE L'ANNÉE SCOLAIRE 1982-1983

(commission scolaire des Manoirs)

RÈGLES DE CALCUL
DE L'ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DES ÉCOLES
DE L'ANNÉE SCOLAIRE 82-83

Les ressources disponibles pour l'ensemble des activités des écoles correspondent à la somme des montants obtenus par l'application des indices suivants:

1° Un montant de base pour chacune des écoles:

* les écoles primaires de moins de 700 élèves	13 755$
* les écoles primaires de plus de 700 élèves	19 250$
* les écoles secondaires	25 590$
* l'école polyvalente	90 360$

2° Un montant pour chacun des élèves inscrits dans l'école:

* école primaire de moins de 350 élèves:	82,65$ x nombre d'élèves
* école primaire de plus de 350 élèves:	71,90$ x nombre d'élèves
* école secondaire	112,20$ x nombre d'élèves
* école polyvalente	210,30$ x nombre d'élèves

3° Un montant additionnel pour chacun des élèves du service de l'adaptation scolaire inscrits dans l'école:

* 75,25$ x _____ nombre d'élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage reconnus par le Ministère au 30 septembre 1982 comme correspondant aux catégories et sous-groupes décrits à la clause 8-9.01E de la convention avec les enseignants:

  - niveau primaire: sous-groupe 2, alinéas a) et b)
  - niveau secondaire: sous-groupe 3, alinéa a)

* 127,65$ x _____ nombre d'élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage reconnus par le Ministère au 30 septembre 1982 comme correspondant aux catégories et sous-groupes décrits à la clause 8-9.01E de la convention avec les enseignants:

  - niveau maternelle: sous-groupe 1, alinéas a) et b)
  - niveau primaire: sous-groupe 2, alinéas c), d) et g)
  - niveau secondaire: sous-groupe 2, alinéas b), c) et e)

4° Un montant de 32,25$ x par l'indice de compensation pour frais de voyage et de communication (voir annexe 1 pour connaître l'indice de votre école).

5° Un montant de 32,25$ par élève régulièrement surveillé au cours de la période du repas du midi, à l'exclusion de ceux demeurant à moins d'un mille de l'école.

6° Un montant de ,175¢ par pied carré de superficie de plancher de chacune des écoles (voir annexe II).

7° Une allocation spécifique pour les dépenses de mise en opération d'une nouvelle classe aux niveaux maternelle et primaire:

* une nouvelle classe de maternelle	535$
* une nouvelle classe du 1er cycle du primaire	805$
* une nouvelle classe du 2e cycle du primaire	1 075$

8° Une allocation spécifique pour opérer le service d'une classe régionale de niveau primaire:

* une classe régionale du 1er cycle du primaire 535$
* une classe régionale du 2e cycle du primaire 805$

9° Un montant de base applicable aux écoles secondaires dispensant des services aux étudiants et des enseignements en laboratoire:

* école secondaire: 95$ par élève
* école polyvalente: 105$ par élève

10° Un montant établi selon les formules ci-dessous pour la mise en application de la règle suivante:

«Un homme/journée par 4 400 pieds carrés de superficie de plancher pour tous les travaux d'entretien des écoles, à l'exception des travaux spécialisés en plomberie, électricité, peinture, immobilisations et entretien des équipements mécaniques».

a) pour les écoles ayant une superficie de plancher de moins de 100 000 pieds carrés:

* montant de base pour toutes les écoles 19 610$

plus:

* superficie de plancher de l'école excédant 22 000 pieds carrés x 0,89$ _____

b) pour les écoles ayant une superficie de plancher de plus de 100 000 pieds carrés:

* montant de base 27 985$

plus:

* superficie de plancher de l'école _____ pieds carrés x 0,89$ _____

c) pour les écoles primaires ayant une clientèle de 700 à 999 élèves:

* un montant additionnel de 9 405$

d) pour les écoles primaires de plus de 1 000 élèves:

* un montant additionnel de 12 095$

11° Une allocation spécifique pour les travaux spécialisés d'électricité à l'école polyvalente se composant d'une somme de 24 485$ relative aux dépenses de salaire et 9 220$ pour le matériel spécialisé.

12° Une allocation spécifique pour les dépenses d'entretien des terrains (annexe III).

13° Diminution d'un montant établi par le produit du nombre de cadres affectés à l'école et du montant per capita établi pour le budget de perfectionnement des cadres, soit pour 82/83.

14° Un montant de base applicable aux écoles autorisées à dispenser des enseignements professionnels (sur la base des heures/ateliers des différentes catégories: réf.: règle no 17 du ministère de l'Éducation de 79/80). Cette allocation sera, par la suite, indexée par 1,284 pour refléter les taux d'augmentation des années 80-81, 81-82 et 82-83.

15° Mobilier, appareillage, outillage et projets à caractère physique:

* **Règle générale, sauf pour les nouvelles écoles**

  Montant de base 655$
  plus:
  nombre d'élèves _____ x 13$ _____

* **Pour les nouvelles écoles**

  1ère année d'opération: aucune allocation allouée
  2ième année d'opération: 25% de l'allocation déterminée par la règle générale
  3ème année d'opération: 50% de l'allocation déterminée par la règle générale

16° Une allocation spécifique pour l'énergie (annexe IV).

17° Un montant de 1,75$ par élève pour le transport pour activités spéciales.

18° Perfectionnement des enseignants:

* Pour le secteur francophone:
  Montant de base de 600$
  plus:
  60$ par enseignant
* Pour le secteur anglophone:
  141$ par enseignant

19° Une allocation spécifique de 25 000$ pour l'entretien de la piscine de la polyvalente Armand Corbeil.

20° Mesures d'appoint d'encadrement pour les écoles où il n'y a pas d'adjoint (annexe V).

21° Récupération des investissements effectués dans le cadre du programme d'économie d'énergie (annexe VI).

22° Le solde budgétaire de l'année 81/82.

23° Les revenus spécifiques de l'école, soit ceux des locations de salle, de récupération ou de toute autre nature.

CHAPITRE III

LA FONCTION D'ANIMATION PÉDAGOGIQUE ET DE SOUTIEN À L'ENSEIGNEMENT

(commission scolaire de Le Gardeur)

Cette étude de cas examine comment, à la commission scolaire de Le Gardeur*, est exercée la fonction d'animation et de soutien relatives aux activités, aux méthodes et aux moyens d'enseignement.

1. COMMISSION SCOLAIRE DE LE GARDEUR (C.S.L.G.)

La commission scolaire de Le Gardeur** est située sur la rive nord du St-Laurent, au bout de la pointe est de l'Île de Montréal. La C.S.L.G. englobe en particulier les villes de Repentigny, l'Assomption, Charlemagne, St-Sulpice, une partie de Lavaltrie et la Ville de Le Gardeur. Elle couvre un territoire d'environ 220 milles carrés.

Si le territoire de la commission scolaire devait être défini par celui de la M.R.C., la C.S.L.G. perdrait la partie de Lavaltrie qui relève de sa juridiction (i.e. à peu près l'équivalent de 900 élèves) mais se verrait ajouter le territoire de St-Gérard de Magella et de l'Épiphanie (i.e. une addition d'environ 1,200 élèves).

Environ 80% de la population du territoire vit dans les villes. La région étant industriellement peu développée, une bonne partie des travailleurs voyagent régulièrement à Montréal. Ce sont principalement les services qui fournissent de l'emploi local à la population, laquelle est passablement mobile.

D'une façon générale, on peut dire que la population est de classe moyenne. Toutefois, la moyenne par élève de l'évaluation foncière est inférieure à la moyenne provinciale.

La C.S.L.G. dispense l'enseignement du niveau de la maternelle à la fin du secondaire et l'éducation des adultes. En 1982-83, elle comprend 22 écoles primaires et trois écoles secondaires (dont deux polyvalentes). La population scolaire s'élève à 11,650 (y incluant les élèves de la maternelle).

Le regroupement des commissions scolaires du territoire s'est déroulé selon les étapes suivantes:

1961: — les commissions scolaires locales sont constituées en une corporation d'écoles secondaires sous le nom de «La Corporation d'écoles secondaires de Le Gardeur»;

1972: — les commissions scolaires locales se regroupent et intègrent le secondaire. La C.S.L.G. est constituée selon sa forme actuelle.

En 1972, la population étudiante totale de la commission scolaire s'élevait à 11,586. Elle en comprend maintenant 11,650 élèves. Cette apparente stabilité cache cependant des changements assez importants. En chiffre absolu, en effet, on observe d'abord une baisse de la clientèle scolaire jusqu'en 1977-78 (il y avait alors 11,192 élèves), puis une remontée lente depuis 1978-79 qui devrait se poursuivre dans les années à venir (la population scolaire estimée pour 1983-84 s'élèverait à environ 12,000 élèves). Par ailleurs, alors que depuis 1973 on perdait au secondaire 1,200 élèves, au primaire le nombre d'élèves n'a cessé de croître depuis 1974 (sauf en 1977-78), augmentant jusqu'à aujourd'hui de 1,200 élèves.

---

* Le document sur la C.S.L.G. à partir duquel nous avons entrepris notre étude, a été préparé par M. Jean-Marie Carpentier, directeur du service de l'enseignement.

** La ville de Repentigny a été fondée en 1672 par Pierre Le Gardeur de Repentigny, qui était originaire de Haute-Normandie et le fils du Seigneur René Le Gardeur de Tilly, dont la famille fut anoblie par Louis XII en 1510.

C'est sa mère, Catherine de Cordé, veuve de René Le Gardeur, qui décida de tenter l'aventure de la Nouvelle France. Les Le Gardeur, dont Pierre, y arrivèrent en juin 1636, avec un groupe de quarante-cinq émigrants, originaires de Normandie.

En 1982-83, la C.S.L.G. compte 875 employés, dont 49 cadres et gérants, 584 enseignants (344 au primaire et 240 au secondaire). Dans les services régionaux, on dénombre 109 postes, dont 15 postes de cadres, hors-cadres et gérants (le service de l'éducation des adultes compte 10 postes).

Le budget pour l'année 1982-83 approuvé en juin 1982 s'élevait à 42 000 000$*, dont 950 000$ pour l'éducation des adultes. Le budget des services régionaux s'élève à 12 000 000$**, celui du service de l'enseignement totalisant 1 600 000$ (dont 690 000$ pour les moyens d'enseignement). Au titre des revenus, la commission scolaire recueille 1 500 000$ de la taxe scolaire, le taux de taxation s'élevant à 0,1468 du cent dollars d'évaluation.

2. LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

Pour décrire le modèle organisationnel relatif à la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement, nous procéderons en trois temps. D'abord, nous présenterons la façon dont est organisé le service de l'enseignement. Ensuite, nous traitrons de six points particuliers qui explicitent en quelque sorte la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement et qui sont les suivants:

- les conseillers pédagogiques;
- les journées pédagogiques;
- le perfectionnement collectif;
- l'immobilisation à caractère pédagogique;
- les moyens d'enseignement;
- les plans d'action.

Ensuite, nous clarifierons le partage des responsabilités et des pouvoirs existant en matière de services éducatifs (enseignement, services particuliers, personnels et complémentaires à l'élève) entre l'administration de la commission scolaire et les écoles, ce qui permettra de circonscrire l'organisation du champ d'activités à l'intérieur duquel s'exerce la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement. Et, notons que contrairement aux autres chapitres et pour des raisons de commodité, nous parlerons des mécanismes de participation et de concertation dans la partie consacrée à l'historique.

2.1 L'organisation du service de l'enseignement

Le service de l'enseignement de la C.S.L.G. s'occupe tant des services à l'enseignement que des services personnels particuliers et complémentaires à l'élève. En principe, il est divisé en quatre secteurs chacun étant sous la responsabilité d'un coordonnateur. Ces secteurs sont:

- le secteur de l'aide particulière à l'élève;
- le secteur de l'enseignement primaire;
- le secteur de l'enseignement secondaire;
- le secteur de l'enseignement professionnel.

En pratique, les responsabilités ne sont pas partagées d'une façon absolument étanche entre les secteurs. Ainsi, le dossier des moyens d'enseignement est sous la

---

* Ces données ne tiennent pas compte des ajustements aux échelles salariales apportés en cours d'année.

** Cette somme inclut le budget du conseil des commissaires, de la direction générale, du secrétariat général et des services administratifs.

responsabilité du coordonnateur de l'enseignement primaire. Par ailleurs, un conseiller pédagogique relevant du secteur de l'enseignement secondaire s'occupe des plans d'action de toutes les écoles alors qu'un autre du même secteur assume le dossier de l'évaluation pédagogique, et un autre le dossier du matériel didactique*.

Le service de l'enseignement est dirigé par un directeur qui relève hiérarchiquement du directeur général de la commission scolaire et fonctionnellement, pour une partie des activités du service, du directeur général adjoint. Le directeur du service de l'enseignement n'a pas d'autorité directe sur les écoles. Le service de l'enseignement exerce cependant, une certaine autorité sur celles-ci par des activités de réglementation (v.g. c'est le service de l'enseignement qui décide de la grille-matière), par des activités de contrôle (v.g. le service voit à l'application de la politique de l'évaluation) et par les approbations auxquelles doivent recourir les écoles en certains cas (v.g. l'utilisation des cahiers d'exercices).

2.2 L'organisation de la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement

Les conseillers pédagogiques

Le service de l'enseignement compte huit (8) conseillers pédagogiques dont quatre (4) oeuvrent principalement au préscolaire et au primaire et quatre (4) principalement au secondaire** (le conseiller pédagogique chargé des plans d'action travaille aussi au primaire de même que celui qui est chargé du dossier de l'évaluation pédagogique).

Au primaire, les conseillers pédagogiques s'occupent principalement de besoins reliés à l'enseignement proprement dit. En principe, ils ne sont pas spécialisés dans une matière donnée, bien que le conseiller pédagogique en français consacre la plus grande partie de son temps à des activités reliées à cette matière.

Le programme d'activités de chacun est déterminé à la fois par les plans d'action*** du service de l'enseignement et par les demandes des écoles. D'un côté, en effet, le service de l'enseignement élabore des plans d'action (cf. plus loin) qui, une fois approuvés, déterminent un certain nombre de tâches, lesquelles constituent la grande partie du programme d'activités des conseillers pédagogiques. D'un autre côté, en fonction de leur disponibilité, les conseillers pédagogiques répondent aux demandes des écoles, demandes qui s'inscrivent normalement dans le plan d'action des écoles, mais qui peuvent aussi traduire un besoin spécifique non défini dans le plan d'action.

Au secondaire (enseignement général et professionnel), les conseillers pédagogiques affectés au service de l'enseignement, répondent plutôt aux besoins de l'organisation de l'enseignement (organisation scolaire et projets de développement pédagogique). Le programme d'activités de chacun est déterminé, tout comme au primaire, par le plan d'action du service de l'enseignement et par les demandes des écoles. Également, les conseillers pédagogiques du secondaire s'occupent de plusieurs dossiers. Ils sont en quelque sorte *déspécialisés*.

Aux huit (8) conseillers pédagogiques dont il vient d'être question, il faut en ajouter trois autres qui *sont affectés à la polyvalente Jean-Batiste-Meilleur* et qui relèvent

---

* Ce conseiller s'occupe, par exemple, de la politique devant régir le choix des manuels scolaires, politique actuellement en voie d'élaboration, ou encore de l'application de la directive relative aux cahiers d'exercices.

** À l'enseignement général et professionnel.

*** Ce sont les priorités et les opérations courantes qui sont explicitées en plans d'action.

entièrement de la direction de la polyvalente. Ces conseillers sont aussi *déspécialisés* et, tout comme leurs collègues relevant du service de l'enseignement, s'occupent surtout de dossiers reliés à l'organisation de l'enseignement et, en plus, des services complémentaires aux élèves. La polyvalente Paul Arsenault, pour sa part, compte tenu de ses besoins, en particulier, d'une forte concentration de son effectif scolaire au 1er cycle, et de sa conception de l'organisation scolaire a plutôt requis les services de professionnels de la consultation.

Notons, pour information, que l'équipe du Service de l'enseignement regroupe également divers autres professionnels (psychologues, orthophonistes, ergothérapeute, animatrice de vie étudiante, animateur de pastorale, conseiller d'orientation et conseiller en éducation chrétienne) dont la quasi totalité du temps est consacrée à offrir des services personnels, particuliers et complémentaires aux élèves des écoles primaires. Ces professionnels interviennent, parfois même directement, au plan pédagogique.

Les écoles polyvalentes, en vue d'offrir ces mêmes services, emploient également des psychologues, des conseillers d'orientation, des animateurs de pastorale et animateur de vie étudiante dont elles ont l'entière responsabilité et desquels on exige une certaine polyvalence. De plus, chaque école polyvalente bénéficie des services d'un spécialiste en techniques et moyens d'enseignement.

Les journées pédagogiques

Les vingt (20) journées pédagogiques se répartissent en journées fixes et en journées flottantes dont le nombre pourra varier d'une année à l'autre*. Les journées fixes sont insérées au calendrier scolaire de la C.S.L.G. approuvé par le conseil des commissaires. Elles sont réparties en journées consacrées à des opérations régionales qui entrent dans le plan d'action du service de l'enseignement et en journées réservées aux besoins des écoles. Cette répartition (via le plan d'action du service de l'enseignement) fait d'abord l'objet d'une consultation des directeurs d'école au niveau des îlots, puis est soumise successivement au comité des politiques pédagogiques, au comité de parents, à la table de gestion d'écoles du directeur général (T.G.E.D.G.). Ce calendrier scolaire (journées pédagogiques et jours de classe) est approuvé par le conseil des commissaires.

Des vingt (20) journées pédagogiques prévues au calendrier scolaire, cinq (5) qui sont toutes flottantes, ont une vocation particulière: trois (3) sont réservées au directeur général afin de faire face aux imprévus qui peuvent surgir pendant l'année scolaire; deux (2) autres peuvent être utilisées par les écoles en vue de l'organisation de la réalisation de la rentrée scolaire. Toutes les journées non utilisées aux fins décrites précédemment sont alors consacrées aux mêmes activités que les quinze (15) autres.

L'organisation des journées pédagogiques est régie par une directive** émanant de la direction générale. Cette directive établit les modalités de distribution des journées pédagogiques au calendrier scolaire et les modalités de répartition de celles-ci; elle fixe des procédures relatives à la planification des journées, aux consultations à mener et à l'information à donner en regard de celles-ci; elle établit enfin des normes relatives au contenu et des procédures relatives à l'horaire, à l'ordre du jour et au compte rendu de celles-ci (cf. directive D.G.-D-1982-11-23/C1).

---

* Le calendrier du transport scolaire est réparti sur 185 jours.

** Dans le **Cahier de gestion** de la commission scolaire, on définit la directive comme «une prescription émanant d'une autorité hiérarchique supérieure, indiquant une conduite à adopter ou une orientation à suivre». Toujours selon le **Cahier de gestion**, elle «est utilisée pour véhiculer une prescription de portée plus ou moins temporaire ou pour communiquer une orientation qu'il n'y a pas lieu d'inscrire dans le cadre d'une politique de la commission». (DG-C-1982-08-09/01, p. 3).

Le perfectionnement collectif

Le perfectionnement collectif origine de deux sources. D'un côté, les écoles conformément à leur plan d'action organisent du perfectionnement collectif pour l'équipe enseignante de l'école. À cet effet, elles utilisent principalement les journées pédagogiques qui leur sont réservées et font appel soit aux conseillers pédagogiques de la commission scolaire, soit à des ressources extérieures. Les dépenses ainsi occasionnées par l'école sont défrayées par le comité de perfectionnement des enseignants, si l'activité a fait l'objet d'une demande et a été acceptée par ledit Comité (organisme décisionnel).

De son côté, le service de l'enseignement prévoit, parmi ses plans d'action, des journées de perfectionnement destinées au personnel enseignant dont le financement origine de la même source. Par ailleurs, il propose également des projets de perfectionnement aux directions d'école, toujours parmi ses plans d'action. Ces projets sont liés à la gestion et à l'animation par les directions d'école des activités éducatives et plus particulièrement des activités d'enseignement dans l'école. Ainsi, en 1981-82, un certain nombre de directions d'école a travaillé un programme que l'on pourrait intituler «Élaboration et mise en oeuvre du plan d'action», programme offert à nouveau en 1982-83, alors qu'en 1982-83, l'évaluation du plan d'action et le projet éducatif font l'objet de nouveaux programmes de perfectionnement. Les dépenses occasionnées par ces projets sont défrayées par le comité de perfectionnement des directions d'école et par le service de l'enseignement, selon le cas. Les directions d'école reçoivent également du perfectionnement offert par le service de l'enseignement concernant les nouveaux programmes.

L'immobilisation pédagogique

Depuis un an, c'est le service de l'enseignement qui est responsable des budgets affectés à l'immobilisation (achats ou transformations) à caractère pédagogique*. En vue de recueillir les besoins des écoles, le service a préparé un instrument de cueillette de besoins. L'identification des besoins par la direction d'une école est alors suivie d'une rencontre de celle-ci avec les membres du service de l'enseignement en vue d'une analyse approfondie des demandes de l'école. Dans une étape suivante, les demandes de toutes les écoles sont examinées par la table de gestion du service de l'enseignement qui prépare alors un projet d'immobilisation. Ce projet fera ensuite l'objet d'une consultation des directions d'école regroupées en îlots et sera déposé à la table de gestion de services du directeur général et enfin à la table de gestion d'écoles au directeur général.

Cette façon de procéder à la C.S.L.G. est justifiée par quelques avantages qu'on croit en retirer. Elle permettrait en effet, d'enligner directement les projets d'immobilisation sur les priorités pédagogiques dans un moment de renouveau pédagogique alors même que les ressources se font plus rares. Elle devrait permettre, également, l'utilisation optimale du budget d'immobilisation à caractère pédagogique, et enfin, tant aux écoles primaires qu'aux écoles secondaires, à mieux connaître les besoins de tous ordres de celles-ci et à interagir avec elles.

Les moyens d'enseignement

Le soutien à l'enseignement et l'animation pédagogique offerts par le service de l'enseignement s'étendent également aux moyens d'enseignement. À cet effet, un centre pour le matériel didactique et la documentation audio-visuelle est à la disposition des écoles et plus spécifiquement des enseignants qui y ont un accès direct. On reconnaît d'ailleurs volontiers qu'une certaine somme par élève doit être accordée au centre pour l'achat des documents et des appareils. En outre, le service publie de la documentation (d'information ou d'évaluation) sur ce qui peut intéresser les écoles tant en ce qui

---

* Une priorité du service réfère à cette responsabilité et fait l'objet d'un plan d'action.

concerne les livres de bibliothèque qu'en ce qui concerne le matériel didactique de toute sorte que les écoles voudraient se procurer. En outre, afin de répondre à certains besoins, le service produira lui-même des documents audio-visuels. Il s'occupe aussi de réparer les appareils audio-visuels des écoles et tente de répondre à tous les besoins de cette nature; quant aux différentes actions ponctuelles relatives aux moyens d'enseignement et prévues pour l'année suivante, elles seront proposées dans le plan d'action du service.

D'une façon plus large, notons que la commission scolaire a négocié une entente avec la compagnie Vidéotron pour l'utilisation du câble.

Les plans d'action*

Ainsi qu'on le constate, la fonction d'animation et de soutien pédagogiques dans la commission scolaire s'articule principalement autour des plans d'action qui contribuent à définir tout à la fois les modes de collaboration entre les écoles et le service de l'enseignement et, en partie, la zone d'autonomie des écoles en matière d'activités éducatives. Le service de l'enseignement définit des plans d'action et les écoles font de même.

a) Les plans d'action du service de l'enseignement

Le service de l'enseignement prépare d'abord un projet de plans d'action. Ce projet fait suite à la définition des priorités du service relativement à ses orientations générales et à l'évaluation de la réalisation des plans d'action de l'année précédente, évaluation à laquelle le directeur du service procède d'abord avec les coordonnateurs du service et ensuite avec les directions d'école (par le moyen des îlots). Il est également élaboré à l'aide des besoins identifiés par les conseillers pédagogiques, à l'occasion de leurs contacts avec les enseignants et par les coordonnateurs et le directeur du service à l'occasion de leurs rencontres avec le personnel de direction. Il tient évidemment compte des priorités de la commission scolaire et des exigences découlant des interventions ministérielles. Ces années-ci, les exigences portent principalement sur la mise en place du nouveau régime pédagogique et l'implantation tant des nouveaux programmes d'enseignement que des nouvelles politiques relatives à l'enseignement professionnel et aux services personnels, particuliers et complémentaires à l'élève.

Ce projet est soumis à la table de gestion du service de l'enseignement, aux directions d'école par le mécanisme des îlots, au Comité des politiques pédagogiques, au Comité de parents et à la table de gestion de services du directeur général.

Les plans d'action du service prévoient le programme d'activités du directeur du service et de chacun des quatre secteurs du service dont un coordonnateur assume la responsabilité. Pour chaque activité, on énumère les différentes étapes prévues; on identifie les acteurs qui participent à ces différentes étapes ainsi que les ressources matérielles et humaines nécessaires, on détermine un échéancier et on mentionne le mécanisme d'évaluation de l'étape. L'identification des acteurs impliqués dans chaque activité équivaut en quelque sorte à définir la grande partie du programme d'activités de personnel oeuvrant sous la responsabilité directe du service.

En résumé, les plans d'action du service définissent les activités de tout le service, les encadrent et comportent les mécanismes de contrôle de celles-ci. Puisqu'il est le fruit d'un examen de la situation et d'une vaste concertation, on pourrait définir le plan

---

* Formellement, le plan d'action est défini dans le **Cahier de gestion**, comme un «écrit de gestion» qui «précise ce qui sera réalisé au cours d'une période donnée, quel échéancier sera suivi, quelles personnes ou quelles instances seront impliquées, quelles ressources matérielles seront nécessaires». (DG-C-1982-08-09/01, p. 6).

d'action comme étant un élément central de la réponse organisée du service aux attentes et aux besoins du milieu ainsi qu'aux exigences de la commission scolaire et du système scolaire.

b) Le plan d'action des écoles

Les écoles se définissent également un plan d'action. Tout en tenant compte des priorités d'action de la commission scolaire, ce plan d'action se définit principalement comme une stratégie d'action annuelle visant à répondre aux besoins propres de l'école, à rejoindre les attentes des parents et du milieu et à solutionner des situations jugées problématiques. Dans cet esprit, il vise évidemment à définir comment seront implantés dans l'école des nouveaux programmes d'enseignement et le régime pédagogique. Et il prévoit comment seront utilisées les journées pédagogiques déjà prévues au calendrier scolaire et attribuées à l'école.

Normalement, le plan d'action de l'école est élaboré en concertation avec le personnel éducatif de l'école. Il fait l'objet d'une consultation du comité d'école et du conseil d'école. Par la suite, le projet de plan d'action de l'école sera examiné par un professionnel du service de l'enseignement et fera l'objet d'un feedback de la part du service de l'enseignement à l'occasion d'une rencontre entre le directeur du service, le coordonnateur responsable du niveau, le conseiller pédagogique et la direction de l'école. Cette rencontre ne vise pas à contrôler le plan d'action de l'école ou à l'approuver. Elle se veut plutôt comme une rencontre de soutien à l'école qui permet en même temps aux gens du service de l'enseignement de mieux saisir les problèmes particuliers à l'école, ses besoins et son fonctionnement en matière pédagogique et éducative.

2.3 La répartition des responsabilités en matière d'enseignement et d'activités éducatives

D'autres informations relatives à la répartition des responsabilités en matière d'enseignement et d'activités éducatives, devraient permettre de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent l'animation et le soutien pédagogique.

- Le service de l'enseignement détermine les matières qui seront enseignées au secondaire et au primaire et le temps qui devrait être consacré à chacune (en conformité du règlement pédagogique). Ces grilles s'appliquent obligatoirement aux écoles. Au primaire, les enseignants font cependant les ajustements nécessaires dans leur classe, à l'intérieur du cadre prévu, situation possible à cause de leur fonction même de titulaire.
- Le service de l'enseignement explicite les programmes d'enseignement en objectifs terminaux pour chaque degré.

On a ainsi établi les objectifs terminaux des anciens programmes, objectifs que les écoles devaient retenir. On procède actuellement à la définition de certains objectifs plus spécifiques dans certaines matières au primaire en fonction des nouveaux programmes.

- Le choix des manuels et du matériel didactique relève de l'équipe-école, mais une politique de la commission scolaire devrait régir sous peu ce choix tant pour les écoles primaires que secondaires. Le projet de politique actuellement soumis à la consultation des organismes officiels, veut tenter de répondre tout à la fois aux exigences d'uniformité demandées par le Comité de parents* et à la volonté des écoles, enseignants et directions, d'exprimer leur besoin de créativité dans une certaine diversité.

---

* Il s'agirait là d'une réponse à une attente du Comité de parents de la commission scolaire.

— Le pouvoir des écoles en matière d'activités étudiantes est encadré par une politique qui indique en particulier que ces activités doivent être de nature éducative. De plus, une somme minimale de 7,00$ au primaire et de 15,00$ au secondaire, non transférable, doit être affectée à ces activités.

— L'évaluation des apprentissages fait l'objet d'une politique de la commission scolaire. À l'intérieur de celle-ci, les écoles ont la responsabilité de l'évaluation formative alors que l'évaluation sommative fait l'objet d'un encadrement plus rigoureux au niveau régional.

— Relativement à la clientèle scolaire, le service de l'enseignement est responsable de l'élaboration des critères régionaux de classement et de passage des élèves, et en supervise l'application tandis que la répartition de l'effectif scolaire relève du directeur général adjoint. Cette répartition tente de respecter les critères suivants:

- l'élève fréquente habituellement l'école la plus rapprochée de son domicile;
- on tente d'éviter le plus possible les déplacements d'élèves par autobus scolaires;
- on tente d'assurer une certaine stabilité de l'effectif scolaire de chacune des écoles;
- on évite le plus possible les changements de vocation d'écoles.

— La commission scolaire définit d'une façon précise les modalités d'application du régime pédagogique et des nouveaux programmes. Tout en définissant un calendrier d'implantation de nouveaux programmes uniformes pour toutes les écoles, il a été convenu de conserver une certaine souplesse afin que les écoles puissent adopter les changements à leur rythme.

— La commission scolaire définit un règlement disciplinaire cadre. Chaque école doit définir son propre règlement disciplinaire, qui doit être conforme à ce règlement.

— Le service de l'enseignement est responsable du dossier d'élève. Les écoles transmettent les informations requises au service de l'enseignement selon une politique fondée avant tout sur les exigences légales.

— Le système de notation utilisé dans le bulletin des élèves est uniforme dans la commission scolaire pour les matières principales. Pour certaines autres matières, l'école peut choisir le système de notation de son choix, mais ce système doit être uniforme dans toute l'école.

— Une somme minimale non transférable de 3,00$ du budget de l'école doit être affectée à la bibliothèque. Le service de l'enseignement supervise l'utilisation de ce budget.

3. L'HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DU MODÈLE

Le mode d'organisation et de fonctionnement de l'animation et du soutien pédagogique a considérablement évolué depuis la formation de la commission scolaire actuelle (le regroupement du primaire et du secondaire s'est produit en 1972).

Jusqu'en 1975, l'ensemble de l'organisation de la commission scolaire était fortement centralisé, sauf pour les professionnels des services aux élèves dont la responsabilité a été décentralisée vers les écoles dès 1972*. Cependant, depuis 1973-74, on commençait à penser à une certaine décentralisation. Avec la publication du document

* Il semble bien que cette responsabilité continuait de s'exercer sous la supervision d'un coordonnateur du service aux élèves.

du M.E.Q., l'*École milieu de vie*, et la réflexion qui s'ensuivit, on en arriva à déspecialiser les conseillers pédagogiques. Des changements dans l'administration de la commission scolaire en 1974 entraînèrent une réorganisation administrative des services de la commission scolaire, en particulier, le regroupement de tous les services éducatifs de la commission scolaire sous la responsabilité d'un directeur et de nombreuses modifications dans les affectations au centre administratif.

Dans la foulée de ces changements, l'affectation des conseillers pédagogiques du primaire fut décentralisée. Chacun fut attaché à un ensemble d'écoles mais relevait du directeur d'une de ces écoles qui constituait en quelque sorte son port d'attache. On utilisait aussi la même formule que pour les professionnels des services personnels aux élèves, laquelle avait été mise en place au secondaire, depuis 1972.

Toujours dans la foulée des changements apportés à l'administration de la commission scolaire, des nouveaux directeurs sont nommés dans les deux polyvalentes.

En vue de répondre à des besoins spécifiques d'animation du milieu, particulièrement dans le cadre de l'émergence d'un projet éducatif, en vue également de faciliter l'intervention des conseillers pédagogiques auprès des enseignants de l'école, l'administration de la commission scolaire accepte, à la demande de la direction de la polyvalente Jean-Batiste-Meilleur, que trois (3) conseillers pédagogiques soient affectés à cette école et qu'ils relèvent entièrement de sa direction. De plus, depuis ce jour, l'autonomie de l'école concernant les professionnels des services personnels aux élèves est totale dans les deux (2) polyvalentes.

Ainsi donc, à cette époque, presque tout le personnel professionnel des services éducatifs est décentralisé. C'est d'ailleurs une époque où on assiste à une décentralisation dans plusieurs autres champs de l'administration de la commission scolaire, où l'administration de la commission scolaire tente d'implanter l'idée que les services doivent être au service des écoles et où l'assemblée des directeurs d'école exerce une influence prépondérante dans la vie de la commission scolaire, certains même disant qu'elle était devenue souveraine.

La situation a cependant fort évolué depuis lors sous la conjugaison de plusieurs facteurs dont les suivants:

- la nécessité d'expliciter les programmes institutionnels en objectifs terminaux et l'arrivée des nouveaux programmes d'enseignement de même que d'un nouveau régime pédagogique;
- des changements de titulaire aux principaux postes de responsabilité de l'administration de la commission scolaire;
- des évènements particuliers qui ont sans doute suscité un certain questionnement à propos du fonctionnement des écoles et de la commission scolaire;
- les restrictions budgétaires qui incitent à utiliser les ressources de la façon la plus efficace possible;
- le développement du principe qu'il y avait lieu de favoriser un meilleur encadrement des divers personnels en vue de leur utilisation optimale.

Ainsi, s'est amorcée une certaine centralisation, en particulier, au service de l'enseignement, et un renforcement de l'encadrement des écoles et des services par l'administration de la commission scolaire.

En même temps, les mécanismes de participation à la gestion de la commission scolaire se sont transformés. Le rôle de l'assemblée générale des directions d'école (A.G.D.E.) a évolué sous un rôle d'information des participants sur les différents dossiers traités dans la commission scolaire.

À côté de cet organisme, on a mis en place un mécanisme privilégié de consultation à deux étages des directions d'école. C'est à travers ce mécanisme que sont discutés tous les projets de la commission scolaire (v.g. les plans d'action du service de l'enseignement) et que les directions d'école peuvent soumettre des problèmes et faire valoir leurs attentes.

Le mécanisme est organisé de la façon suivante: les écoles sont divisées en groupes appelés îlots. C'est au niveau de l'îlot que les projets, plus particulièrement les projets pédagogiques, sont discutés avec les directeurs d'école et que les problèmes sont soulevés. Le résultat des discussions est ensuite transmis à la table de gestion d'écoles du directeur général (T.G.E.D.G.) ou siègent, en outre du directeur général, un représentant de chaque îlot, le directeur général adjoint et le directeur du service de l'enseignement.

4. LA PHILOSOPHIE QUI SOUS-TEND LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

La philosophie qui sous-tend ce modèle d'organisation et de fonctionnement de l'animation pédagogique et du soutien à l'enseignement repose sur les éléments suivants:

- le modèle adopté doit permettre d'utiliser les ressources humaines au maximum. Le fait que les conseillers pédagogiques du primaire paraissent sous-utilisés dans le mode d'organisation décentralisé alors que les besoins étaient nombreux a contribué fortement à la décision de les réaffecter au service de l'enseignement;
- le modèle doit être différencié en fonction des besoins et des caractéristiques des écoles, en particulier de leur projet éducatif. Ainsi, l'approche diffère entre le primaire et le secondaire. Elle diffère également d'une école à l'autre (v.g. entre la polyvalente J.-B.-M. et la polyvalente P. A.);
- c'est le service aux écoles et le service à la clientèle qui doivent commander toute l'action du service de l'enseignement. Cette approche n'empêche aucunement que l'action du service soit structurée et que les écoles soient encadrées;
- la qualité de l'activité éducative dans les écoles dépend pour une large part de l'action des directions d'école. En conséquence, l'action du service doit viser, d'une part, à soutenir les directions d'école et, d'autre part, à les renforcer de façon à les rendre les plus autonomes possible;
- il importe d'assurer les meilleurs services possibles à la clientèle.

Caractéristiques du modèle

1. L'exercice de la fonction d'animation et de soutien pédagogiques n'est pas déterminé par un modèle d'organisation et de fonctionnement a *priori*. C'est un modèle adapté à la situation de l'organisation. C'est un modèle situationnel. En effet, le mode d'organisation et de fonctionnement adopté pour l'animation pédagogique et le soutien à l'enseignement tente de répondre d'une façon adaptée à des besoins et à des attentes diversifiés tout en prenant en considération les contraintes qui viennent tant des ressources humaines disponibles que d'autres éléments circonstanciels (comme, par exemple, l'implantation des nouveaux programmes d'enseignement).

En même temps, c'est un modèle dont la mise en place est influencée par quelques principes généraux: la nécessité d'utiliser au maximum les ressources, l'importance d'encadrer les écoles et le personnel, et la primauté du service à la clientèle.

Enfin, il faut constater que l'adoption du modèle semble reliée à plusieurs événements historiques assez précis. En ce sens, le modèle est relativement récent. Il n'est pas le produit d'une évolution progressive. L'histoire de la C.S.L.G. est marquée de quelques ruptures.

2. S'il fallait qualifier ce modèle en terme de centralisation — décentralisation, il faudrait dire que l'animation pédagogique et le soutien à l'enseignement sont en bonne partie centralisés alors qu'une partie en est décentralisée. En effet, les directions d'école ont la responsabilité d'identifier les besoins de leurs écoles en animation pédagogique et en soutien à l'enseignement et d'organiser les réponses dans la mesure où le calendrier scolaire s'y prête et où elles peuvent obtenir les ressources. De plus, trois conseillers pédagogiques relèvent entièrement de la polyvalente J.-B.-M. Enfin, au secondaire, le personnel relié de près aux services particuliers, professionnels et complémentaires aux élèves, relève entièrement de l'école et chaque école polyvalente a à sa disposition un spécialiste en animation des moyens et techniques d'enseignement.

3. Mais, outre le fait qu'ils soient situationnels, les traits suivants seraient sans doute plus en mesure de définir le modèle que les qualificatifs de centralisation-décentralisation:

— C'est un modèle où semble prévaloir la *collaboration* entre le service de l'enseignement et les directions d'école plutôt que la concurrence ou l'affrontement. Plusieurs facteurs expliqueraient ce type d'interaction:

- l'organisation du soutien et de l'animation pédagogiques n'est pas uniformisée *a priori* ou déterminée par des principes qui commandent la réalité même si elle est fortement structurée (à titre d'exemple, on trouve trois conseillers pédagogiques à J.-B.-M. mais aucun à l'autre polyvalente). Le modèle tel qu'on l'a dit est situationnel;
- le service de l'enseignement semble perçu comme un organisme au service des écoles;
- en fait, il semble que le service, par ses plans d'action, réussisse à travailler avec les écoles en fonction de leurs besoins et que son aide soit perçue comme nécessaire dans le contexte actuel à cause des exigences de l'implantation des nouveaux programmes ou de la mobilité des élèves (au secondaire principalement);
- les directions d'école semblent s'entendre pour dire qu'elles ont besoin du soutien du service, que certaines mises en commun sont nécessaires ou utiles et que certains aspects de la vie de l'école ne doivent pas être trop différenciés;
- l'utilisation que le service fait des ressources humaines à sa disposition ne porterait pas à contestation;
- devant la pression des écoles, le service a su reviser, en les adoptant, les modalités d'implantation des nouveaux programmes et du régime pédagogiques.

— C'est un modèle dont le **fonctionnement est fortement structuré.** Cet aspect aurait pour effet de laisser quelque peu aux directions d'école l'impression que leurs impératifs passent parfois en second. Aussi, les plans d'actions des écoles n'auraient pas nécessairement tout l'espace voulu. Cependant, sans doute à cause des impératifs actuels en provenance du M.E.Q., ces impressions ne semblent pas trop entacher l'état de collaboration dont on vient de parler.

— C'est un modèle dont la **conception s'inspire de principes d'action** bien définis.

— C'est un modèle où **l'influence du service semble très forte.**

4. L'activité du service de l'enseignement demeure relativement libre de la structure interne qu'on y observe à première vue. Ce sont les priorités à privilégier, les objectifs à atteindre et les dossiers dont chacun s'occupe qui déterminent l'activité du service. L'opération «plans d'action» jouerait un rôle important dans la coordination et la cohésion de l'ensemble.

5. La fonction de soutien à l'enseignement et de l'animation pédagogique émane en grande partie du service de l'enseignement qui joue bien sûr un rôle d'aide mais aussi un rôle d'autorité; même s'il n'a pas d'autorité directe sur les écoles. Ce rôle d'autorité s'exerce par des approbations données aux écoles, par le contrôle de l'application de politiques (ou de directives) et par une contribution à l'élaboration de politiques. À première vue, il ne semble pas que ces deux rôles du service de l'enseignement soient perçus d'une façon conflictuelle et que le rôle d'autorité nuise à l'exercice du rôle d'aide.

6. D'après nos observations, la fonction de soutien à l'enseignement et d'animation pédagogique serait exercée d'une façon générale à la satisfaction des écoles. Ce n'est pas qu'on ne vive pas par ailleurs certaines insatisfactions. Comme on l'a dit plus haut, les directions d'école ont parfois l'impression que les plans d'action du service de l'enseignement prennent trop de place par rapport aux plans d'action de l'école de telle sorte qu'on ne peut réaliser ceux-ci convenablement. Si on s'accommode de cette situation, c'est parce qu'on reconnaît les impératifs qui découlent de l'implantation du nouveau régime pédagogique et des nouveaux programmes. De même, les directions d'école ne se diront pas toujours d'accord avec toutes les actions du service de l'enseignement. En outre, il est bien difficile pour les directions d'école de distinguer les actions d'animation et de soutien issues du service de l'enseignement des actions de tous ordres de l'administration de la commission scolaire y inclus le service de l'enseignement qui accroissent l'encadrement des écoles et que l'on identifie à de la centralisation. Et les mécanismes de consultation en place n'apparaissent pas toujours aux yeux de plusieurs comme des moyens qui facilitent nécessairement l'expression de leur point de vue ou la réponse à leurs besoins.

7. Le système des relations de pouvoir a subi des modifications importantes depuis quelques années à la C.S.L.G. D'un côté, le rôle de l'assemblée des directeurs a été transformé et un autre mécanisme de consultation a été instauré. D'un autre côté, certaines responsabilités ont été relocalisées au niveau de l'administration de la commission scolaire qui a également élaboré plusieurs politiques d'encadrement des écoles. Par ailleurs, les directions d'école primaire sont moins disposées à laisser celles du secondaire exercer une influence prépondérante sur les décisions qui se prennent à la commission scolaire.

Évidemment, ces changements influencent certainement la définition de la situation que se font les acteurs. Suite à ces changements et par comparaison au passé, on ne s'étonne sûrement pas que des directions d'école aient parfois l'impression d'être plutôt des exécutants et de ne pas se sentir entièrement responsables de leur école.

Compte tenu de cette évolution assez profonde, dans les relations de pouvoir et du fait que le modèle actuellement en place est relativement récent, il est probable qu'on n'a pas encore atteint l'équilibre du système.

8. Le développement des actions d'encadrement, le retour à une certaine centralisation et, au total, les modifications importantes dans les relations de pouvoir s'accompagnent en même temps d'une importante formalisation écrite du fonctionnement de la commission scolaire. Cette formalisation contribue sans doute à renforcer les mouvements qu'elle accompagne et les perceptions qui y sont reliées.

9. La pensée qui sous-tend l'action de l'ensemble de l'administration de la commission scolaire n'est pas en soi centralisatrice. Elle contient même quelques

éléments (v.g. l'importance de renforcir les directions d'école et de favoriser leur autonomie) qui appellent une certaine décentralisation. Cependant, on constate que plusieurs principes (v.g. l'utilisation optimale des ressources, le respect intégral des normes ministérielles, l'importance d'encadrer le personnel qui nourissent cette pensée) sont traduits dans des actions qui, d'une façon globale, ont pour effet de renforcir l'administration de la commission scolaire, et son contrôle sur les écoles.

10. Il semble bien que le comité de parents, les usagers et les représentants de la population exercent une influence sur le fonctionnement de la commission scolaire qui ne serait pas entièrement étrangère à l'uniformisation de certaines activités, au développement des encadrements pour le centre et à la formalisation du fonctionnement. N'est-il pas significatif qu'une des premières priorités de la commission scolaire depuis les deux dernières années soit le «souci impérieux de rigueur» que l'on veut apporter «dans l'application des lois, des règlements, des instructions, des politiques et des règles de procédure qui régissent la commission»?* En même temps, on ne s'oppose pas à la différenciation. Comme exemple, ne citons que l'approbation récente donnée par le conseil des commissaires au démarrage d'une école alternative en septembre 1984.

11. Il faut souligner l'importance que prennent aux yeux des directions d'école, principalement des petites écoles, les interventions ministérielles en matière éducative. L'ampleur et la quantité des changements, leur rythme d'implantation, la non disponibilité d'une partie de l'instrumentation requise et la masse de répercussions que ces changements entraînent dans la vie de l'école, voilà autant de facteurs qui suscitent des malaises sérieux chez les directeurs d'école.

Notons également la perception que les directions d'école primaire ont des exigences quantitatives de leurs tâches. Les expressions qui nous ont été formulées à plusieurs reprises sont les suivantes: «nous n'avons pas le temps de faire notre travail», «nous sommes débordés»; «il faut compter une ou deux soirées par semaine de travail à la maison»; «on doit négliger le pédagogique pour les tâches de gestion»; etc...

La figure suivante (fig. 2) tente de représenter la dynamique du modèle organisationnel adopté à la C.S.L.G. pour l'exercice de la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement.

---

* Cf. Rappport annuel du directeur général, 1981-82, p. 17, septembre 1982

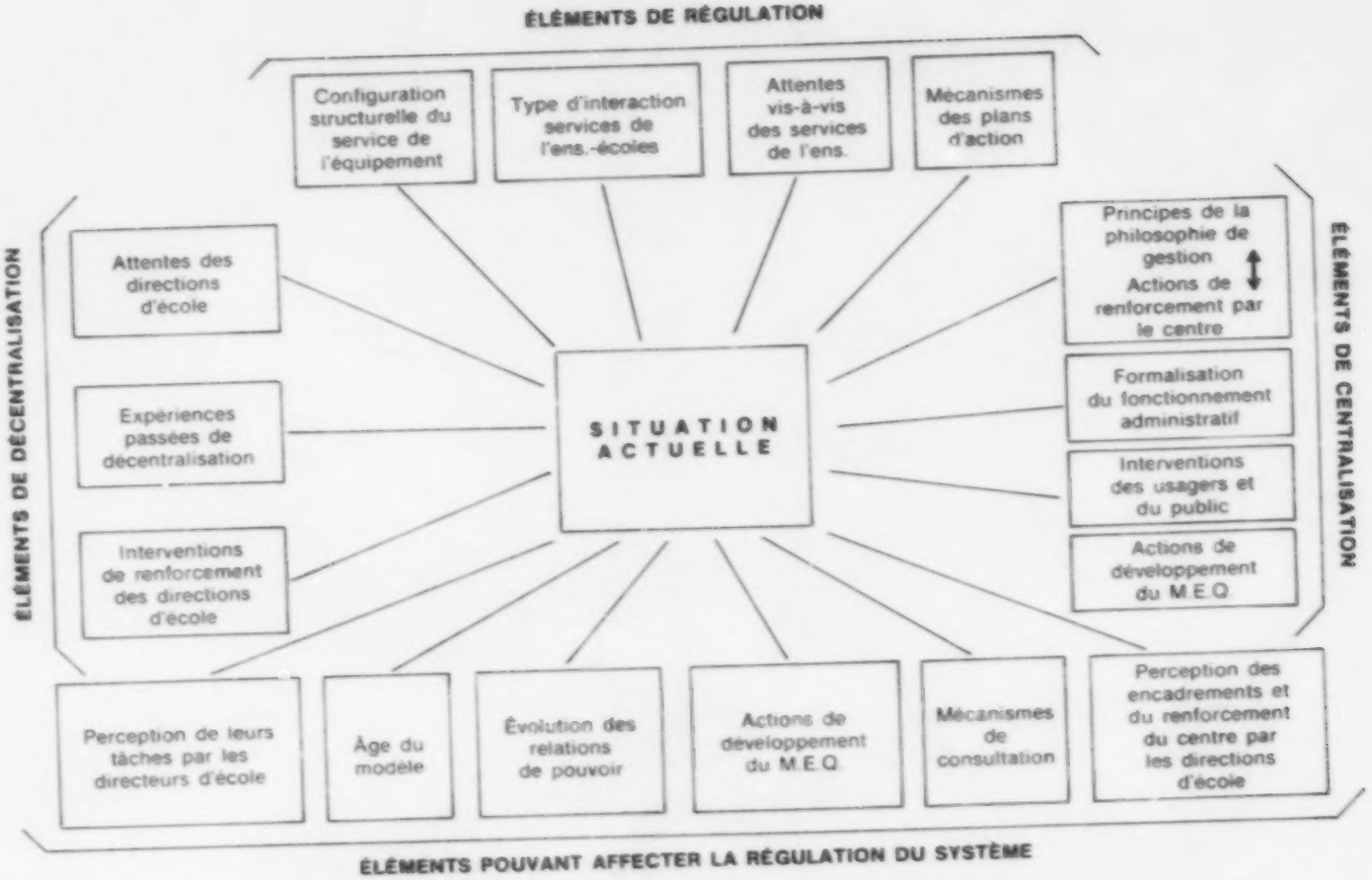
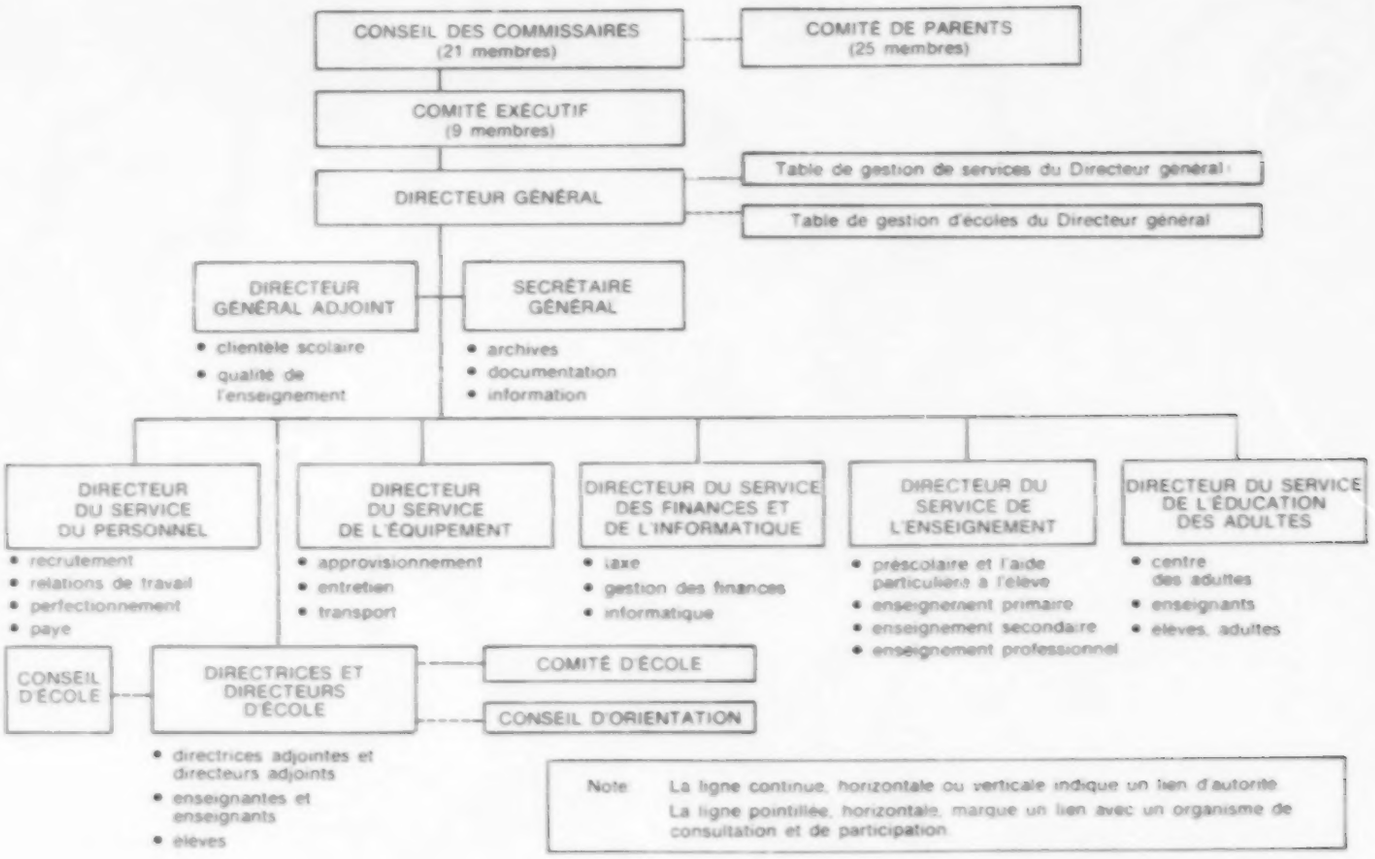


Figure 2: Representation de la dynamique du modèle organisationnel relatif à la fonction d'animation pédagogique et de soutien à l'enseignement (commission scolaire de Le Gardeur).

ANNEXE IV

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE LE GARDEUR

ORGANIGRAMME DE LA COMMISION SCOLAIRE DE LE GARDEUR



CHAPITRE IV

LES SERVICES À L'ÉLÈVE

(commission scolaire Les Écores)

Ce chapitre décrit comment, à la commission scolaire Les Écores*, sont répartis les responsabilités et les pouvoirs entre l'administration de la commission scolaire et les écoles relativement aux services aux élèves.

1. LA COMMISSION SCOLAIRE LES ÉCORES

La commission scolaire Les Écores** est une commission scolaire intégrée qui assure l'enseignement du préscolaire, du primaire, du secondaire et l'éducation des adultes. Bordé à l'ouest par le boulevard Papineau-Leblanc, son territoire de quelques quarante-cinq milles carrés couvre la partie est de la Ville de Laval jusqu'au bout de l'Île de Laval et comprend en particulier les quartiers Duvernay, St-Vincent et St-François de Ville Laval.

Advenant une restructuration des territoires scolaires axée sur M.R.C., la commission scolaire Les Écores augmenterait son territoire du côté ouest. On prévoit qu'il s'étendrait alors jusqu'au Pont-Viau, ce qui pourrait signifier un ajout de clientèle de l'ordre de 4,000 élèves environ.

La commission scolaire Les Écores se trouve dans un milieu urbain à forte densité de population. Dans l'ensemble, le niveau socio-économique y est relativement élevé, au-dessus de la moyenne provinciale (l'évaluation foncière du territoire dépasse de 5 à 10% la moyenne provinciale), mais inégal sur le territoire. Ainsi, la partie ouest (le quartier Duvernay) comprend une population généralement très à l'aise et fortement scolarisée alors qu'à l'autre extrémité, la partie «est» loge une population moins avantagée.

Au début des années 60, il existait sur le territoire de l'est de l'Île de Laval, sept conseils scolaires distincts responsables de l'enseignement primaire et secondaire. En 1962, la commission scolaire régionale Duvernay est créée. Cette commission scolaire devenait alors responsable de l'enseignement secondaire sur tout le territoire des actuelles commissions scolaires Les Écores et des Manoirs (dont le territoire, situé sur la rive nord de l'autre côté de l'Île Laval, comprenait alors cinq conseils scolaires responsables de l'enseignement primaire).

Par la suite, les commissions scolaires primaires de l'est de l'Île se fusionneront pour n'en former que trois, les commissions scolaires de St-François, de St-Vincent-de-Paul et de Duvernay. Puis, en 1972, ces trois commissions scolaires se regroupent en une seule qui prendra le nom de Les Écores.

La commission scolaire régionale Duvernay disparait en 1976, suite à la volonté de la commission scolaire de Terrebonne d'intégrer son secondaire. Sont alors créées deux commissions scolaires intégrées: Les Écores et des Manoirs.

La clientèle de la commission scolaire s'élève, en 1982-83, à 8,114 inscrits. Elle comprend un peu moins de 600 élèves à la maternelle, 3,300 élèves au primaire et 4,218 élèves au secondaire dont 900 viennent principalement de la commission scolaire des Manoirs.

Depuis 1976, la clientèle scolaire du territoire qui s'élevait à 10,636 élèves a baissé d'environ 2,500 élèves et depuis 1972 de 5,000 élèves. En 1983-84, elle devrait encore baisser d'environ 300 élèves par rapport à 1982-83 pour se situer autour de 7,800 élèves. On croit qu'à partir de cette année-là, la clientèle devrait se stabiliser.

---

* Le document de base sur la commission scolaire Les Écores a été préparé à partir de renseignements fournis par M. Normand Tourangeau, directeur du S.A.E.

** Les Écores seraient une façon ancienne de désigner la petite falaise qui constitue la rive de l'Île Laval le long de la rivière des Prairies, entre les ponts Pie IX et Papineau.

Dans les dix dernières années, le nombre d'écoles sur le territoire est passé de 24 (17 écoles primaires et sept écoles secondaires) en 1972 à 20 écoles (14 écoles primaires et six écoles secondaires) en 1976 et à 18 écoles (14 primaires et quatre écoles secondaires) en 1982. Parmi les écoles secondaires, il faut compter les deux écoles polyvalentes (Leblanc ouverte en 1967 et Vanier ouverte en 1973), une école de premier cycle française et l'école St-Paul qui accueille environ 160 élèves anglophones du premier cycle.

La commission scolaire compte 760 postes de personnel régulier à plein temps dont 675 sont régis par les écoles et 85 relèvent du centre administratif.

Le nombre d'enseignants s'élève à 224 au primaire et à 280 au secondaire pour un total de 504 enseignants (dont 28 oeuvrent au secteur anglais). Depuis 1972, les effectifs ont diminué d'environ 30%.

Au centre administratif, le nombre de cadres est de dix (10) plus trois (3) gérants. Les professionnels non enseignants sont maintenant dix (10). L'éducation des adultes dispose de trois (3) postes.

En 1982-83, le budget total d'opération de la commission scolaire était de 38 943 000$* dont 841 000$ pour l'éducation des adultes et celui d'immobilisation de 400 000$. Le centre administratif dispose d'un budget d'opération de 2 404 000$ (dont 1 200 000$ pour les dépenses d'énergie de toute la commission scolaire). Le taux de la taxe scolaire est de 0,10$ par 100$ d'évaluation, ce qui rapporte des revenus de l'ordre de 780 000$ à la commission scolaire auxquels il faut ajouter des revenus d'environ 50 000$ provenant de la contribution des élèves d'autres commissions scolaires.

2. LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

2.1 Répartition des attributions administratives et opérationnelles relatives aux services personnels à l'élève

Le tableau des pages suivantes (tableau 2) décrit l'état de décentralisation des activités incluses dans le champ des services personnels à l'élève à la commission scolaire Les Écores. D'un côté, on y trouve les attributions de l'école alors que de l'autre ce sont celles exercées par l'administration de la commission scolaire et principalement par l'unité responsable des services aux élèves (le S.A.E.).

* Ces données ne tiennent pas compte des ajustements aux échelles salariales apportés en cours d'année

TABLEAU 2

	ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES ET OPÉRATIONNELLES DES ÉCOLES	ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES ET OPÉRATIONNELLES DU S.A.E. OU DE L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION SCOLAIRE
1. **Les services de psychologie, d'orientation et d'information scolaire et professionnelle.**	**AU PRIMAIRE** Les directions d'école expriment leurs besoins de consultants en nombre de jours/semaine. La satisfaction des demandes est liée au budget que le SAE obtient pour la consultation. Chaque consultant est affecté à deux ou trois écoles selon un calendrier hebdomadaire fixe. Le consultant relève hiérarchiquement et fonctionnellement* de la direction de l'école dans laquelle il doit se trouver. L'évaluation du consultant est la responsabilité de la direction de l'école. La direction de l'école peut donner son avis sur le choix du consultant qui est attribué à l'école mais l'affectation dépend aussi d'autres contraintes. Des mutations de consultants entre écoles sont possibles si les directions d'école s'entendent.	**AU PRIMAIRE** Suite aux demandes des écoles, le directeur du SAE prépare le budget de consultation qui est soumis à la table de gestion en même temps que le budget de la commission scolaire. Une fois que le budget en postes de consultants est attribué au SAE, le directeur du SAE répartit les ressources entre les écoles en essayant de respecter les désirs des écoles et après consultation de l'équipe des consultants.

* Un document préparé par le SAE inventorie les tâches du consultant en psychologie et en orientation au primaire. À l'aide de cette description-cadre, chaque direction d'école définit les tâches de son consultant en fonction des besoins de l'école et de ses priorités.

	AU SECONDAIRE Les consultants relèvent hiérarchiquement et fonctionnellement de la direction de la polyvalente dans laquelle ils sont affectés en permanence.	**AU SECONDAIRE** La décision de modifier la nature des postes ou leur nombre relève de la commission scolaire, suite à la recommandation des écoles. **POUR L'ENSEMBLE** Le directeur du SAE assure la coordination des activités de consultation, le soutien professionnel et la circulation de l'information «ad hoc». Les dossiers psychologiques des élèves relèvent du SAE.
2. Les services sociaux et de santé (Infirmières et travailleurs sociaux)	La direction de l'école détermine, avec les professionnels (travailleur social et infirmière) affectés dans son école, les priorités à l'intérieur d'un programme d'activités projeté par ces professionnels.	Le SAE négocie les ententes avec les organismes appropriés (Cité de la Santé, CLSC, CSSMM et SCCVM) et assure la liaison entre les directions d'école et ces organismes.
3. Les services spéciaux		Le service de l'enseignement et le SAE collaborent à l'élaboration de la politique de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. L'organisation des services spéciaux est la responsabilité du SAE. En particulier, il établit la répartition des classes spéciales après consultation des directions d'école.

4. L'enseignement religieux et moral, la pastorale	**AU SECONDAIRE** Les animateurs de pastorale relèvent de la direction de l'école. Le budget de la pastorale est la responsabilité de l'école. **AU PRIMAIRE** C'est le curé de la paroisse, dans laquelle se trouve l'école, qui assume la responsabilité de la pastorale à l'école et à laquelle participent des parents et du personnel de l'école. Le budget de la pastorale est inclus dans le budget dont l'école est responsable sauf un montant forfaitaire fixe par école (relativement minime) conservé au budget du SAE et qui est destiné à défrayer la compensation salariale des animateurs autres que le curé.	**AU SECONDAIRE** Le conseiller en éducation chrétienne* assure la coordination de la pastorale au secondaire et la diffusion de l'information. **AU PRIMAIRE** Le conseiller en éducation chrétienne* assure la planification et la coordination des activités pastorales ainsi que l'animation des pasteurs et la formation des intervenants. Le SAE dispose d'un budget pour les services qu'il rend dans le domaine. L'organisation de l'enseignement religieux et moral relève du SAE. L'exemption de l'enseignement religieux catholique relève du SAE en concertation avec les directions d'école.
5. Le sport scolaire	Les écoles organisent les activités et s'occupent du recrutement des élèves et des instructeurs avec l'association régionale du sport scolaire.	Le SAE administre le budget du sport scolaire et en dispose selon des critères élaborés en consultation avec les directions d'école.

* Le conseiller en éducation chrétienne détient un mandat pastoral de l'évêque de Montréal; c'est en vertu de ce mandat qu'il est responsable de la concertation école-paroisse-famille, du dossier sur la confessionnalité et de l'application du règlement du comité catholique.

6. Les services de garde en milieu scolaire	L'école organise le service de garde et engage le personnel.	Le SAE contribue à la promotion et à l'organisation de services de garde dans les écoles et les aide dans la préparation de la demande de subvention. Le SAE assure la comptabilité des garderies pour les écoles.
7. Dossiers relatifs à l'organisation scolaire		
7.1 La clientèle scolaire		Le SAE est responsable de l'inscription et de l'admission des élèves et du contrôle de la clientèle (ainsi que des données statistiques afférentes). Le SAE répartit les élèves entre les écoles* en consultation avec les directions d'école.
7.2 Passage des élèves d'une école à une autre. Passage du primaire au secondaire.	Les directions d'école s'entendent entre elles sur le passage d'un élève d'une école à une autre après entente avec les parents.	Le SAE coordonne et contrôle le passage d'un élève d'une école à une autre ou du primaire au secondaire.
7.3 Dossier scolaire de l'élève		Le SAE est responsable du dossier scolaire de chaque élève (archives). Il émet les relevés de notes.
7.4 Ententes avec d'autres commissions scolaires		Responsabilité du SAE.
7.5 Aide à la pension, etc.		
7.6 Certificat d'admissibilité à l'école anglaise		

* Au secondaire, l'élève a le choix de l'école.

8.	**Accueil et francisation** Échanges interlinguistiques	La direction d'école est responsable des mesures de soutien organisées dans l'école. Responsabilité de l'école.	Le SAE recueille les besoins et coordonne l'organisation de mesures de soutien entre les écoles; il en administre les budgets. Soutien du SAE.
9.	**Règlement disciplinaire des élèves**	Responsabilité de l'école.	
10.	**Fréquentation scolaire**	Responsabilité de l'école.	Le SAE intervient pour les problèmes graves et dans les cas de suspension ou de renvoi.
11.	**Activités étudiantes**	Responsabilité de l'école.	Politique de la commission scolaire. Un budget de transport pour les activités étudiantes est géré par le SAE.

2.2 Les mécanismes de participation et d'interaction entre la direction générale, les directeurs de service et les directions d'école

La commission scolaire Les Écores compte trois mécanismes qui permettent aux écoles de participer aux décisions de la commission scolaire et qui favorisent les échanges entre les directions d'école, les directeurs de service et la direction générale.

La table de gestion

Cette table regroupe, sous la présidence du directeur général, tous les directeurs d'école, les directeurs de service, le secrétaire général et le directeur général adjoint. C'est l'organisme privilégié de consultation du directeur général pour tous les dossiers relatifs à l'administration de la commission scolaire. En principe consultatif, cet organisme exerce une influence très forte sur les décisions qui relèvent du directeur général ou sur les recommandations que celui-ci fera au conseil des commissaires.

Cette table de travail est aidée par un exécutif appelé exécutif de gestion. On utilise beaucoup, également, les comités *ad hoc*.

Les tables des directeurs de service

Les directions d'école constituent également, avec chacun des directeurs de service, une table de travail pour étudier les dossiers relatifs aux différents services.

La table de travail du S.A.E. se réunit à peu près tous les mois et est présidée par un directeur d'école; l'ordre du jour est élaboré par le président de la table et le directeur du S.A.E.

Au service aux élèves, on note aussi la table du service lui-même qui regroupe les trois professionnels du service autour du directeur de service et les tables de coordination des professionnels du primaire et du secondaire.

Les comités du conseil des commissaires

Le conseil des commissaires reçoit l'aide de comités permanents composés de parents, de commissaires, de cadres de services et de directeurs d'école: vie étudiante, vie pédagogique, ressources humaines, ressources matérielles, ressources financières....

3. Historique de la mise en place du modèle

L'évolution du mode d'organisation et de fonctionnement des services aux élèves comporte deux étapes: l'une qui va jusqu'à l'intégration de 1976. L'autre qui suit l'intégration.

Jusqu'à l'intégration de 1976

Pour cette première étape, il faut distinguer les événements qui se sont produits au primaire et ceux du secondaire.

Au primaire

Ce que l'on observe principalement au primaire jusqu'en 1976, c'est le développement d'une équipe qui a progressivement constitué les services à l'enseignement et aux élèves, développement marqué bien sûr par les modes d'organisation qui ont prévalu au Québec dans les commissions scolaires mais aussi par les regroupements qui se sont opérés jusqu'à la constitution de la commission scolaire locale Les Écores.

On se souvient encore de la structure administrative de nos commissions scolaires qui prévalait dans les années 60. À cette époque, le conseil des commissaires retenait les services d'un secrétaire trésorier qui devenait le principal et seul administrateur de la commission scolaire; le conseil procédait également à l'engagement des directeurs d'école et d'enseignants. Par la suite, bon nombre de conseils de commissaires se sont donnés un «directeur général des écoles», tout en conservant leur secrétaire trésorier.

Le «directeur général des écoles» devenait le supérieur hiérarchique des directeurs d'école mais le secrétaire trésorier demeurait, la plupart du temps, le principal administrateur de la commission scolaire, responsable de toute la gestion (ressources humaines, financières et matérielles) et probablement le personnage le plus influent. C'est l'époque de la bicéphalie dans les commissions scolaires.

Avant 1972, il n'y avait qu'un psychologue et un psychopédagogue sur le territoire des commissions scolaires St-François, St-Vincent et Les Écores.

La fusion de 1972 créant la nouvelle commission scolaire locale Les Écores entraîna la création d'un service à l'enseignement et aux élèves placé sous l'autorité d'un directeur assisté d'un adjoint (de qui relèveront plus précisément les professionnels de la consultation). Ce service intégra les deux professionnels oeuvrant déjà sur le territoire et procéda à l'engagement de cinq conseillers pédagogiques. L'équipe comprenait donc neuf personnes sans compter le personnel de soutien. Par la suite, s'ajouta une psychotechnicienne affectée à l'évaluation et aux tests.

À cette époque et jusqu'au moment de l'intégration, les services à l'enseignement et aux élèves fonctionnaient d'une façon centralisée. Les deux consultants répondaient du mieux possible aux demandes des 13 écoles. Une indication du rôle quelque peu ambigu du service est que les conseillers pédagogiques participaient aux rencontres avec les directeurs d'école alors que les consultants participaient aux sessions de perfectionnement des cadres.

Au secondaire

Le service de l'enseignement à la Régionale Duvernay a été créé en 1966 avec l'engagement d'un directeur du service et de cinq (5) coordonnateurs dont quatre étaient responsables de matière, le cinquième étant affecté aux affaires étudiantes. Auparavant, il y avait un directeur de l'éducation physique et un conseiller d'orientation qui relevaient tous deux du directeur général des écoles.

Un poste de directeur du service aux étudiants fut créé en 1969. Les effectifs sous sa responsabilité se limitaient à trois postes: un de psychologue, un de conseiller en information scolaire et professionnelle et un de conseiller d'orientation. En 1975, le nombre de postes à ce service s'élèvera à huit (8) et il sera de 9,7 en 1976.

Jusqu'à la fin de l'année scolaire 1971-72, les professionnels des services aux étudiants relevaient du directeur du service et répondaient aux demandes des écoles dans les dossiers de leur compétence.

À l'été de 1972, suite à la nomination dans certaines écoles d'adjoint responsable des services de consultation, le problème de la responsabilité des consultants est posé au comité de coordination* de la commission scolaire: «De qui doivent relever les professionnels non-enseignants (et tout le personnel non-enseignant): *du directeur du service de la commission scolaire ou du directeur de l'école?*»

---

* Ce comité regroupait autour du directeur général, les directeurs de service et les directeurs d'école.

Afin de solutionner la question, un comité est créé. De plus, les cadres de la commission scolaire participent à une session de perfectionnement où sont examinées les pratiques administratives de la commission scolaire et, par conséquent, les relations écoles-services, le partage du pouvoir et de l'autorité entre les administrateurs. En janvier, le comité remet son rapport* qui est adopté par le comité de coordination. Ce rapport stipule que le directeur d'école assume l'entière responsabilité des activités et du personnel dans son école alors que les directeurs de service exercent une responsabilité fonctionnelle pour ce qui regarde les activités de leur service respectif tout en jouant un rôle d'assistance auprès des directeurs d'école. L'évaluation des personnels dans l'école se fera conjointement par le directeur du service responsable et le directeur de l'école.

Depuis l'intégration de 1976

Au cours de l'année de l'intégration, on se retrouve donc avec des façons de fonctionner qui diffèrent au primaire et au secondaire. En même temps, se posent toujours certaines questions fondamentales:

- Quel rôle doit jouer le service aux étudiants auprès des écoles et quelle place doit-il occuper dans l'administration de la commission scolaire?
- De qui doivent relever les professionnels consultants auprès des élèves?

L'année 1977-78 amène des changements majeurs au primaire. D'abord, le nombre de consultants qui y sont affectés est augmenté. Ensuite, on accepte l'idée d'engager du personnel de consultation à temps partiel, ce qui devrait permettre une meilleure utilisation de celui-ci. Enfin, on décentralise l'affectation de ce personnel vers les écoles. Toutefois, les questions soulevées plus haut continuent de se poser, principalement au primaire. L'état de tension qui se développera progressivement entre les directeurs d'école et le Service aux élèves culminera finalement à l'automne de 1982 où, lors d'une réunion spéciale, entre les intéressés, le problème sera à nouveau discuté.

Ce que l'on remet en cause tout particulièrement, c'est la forme d'encadrement que le service aux élèves exerce à l'égard des activités des professionnels dans les écoles et la responsabilité que ce service continuerait de jouer en dernière analyse sur les professionnels. Enfin, on se demande si le service doit continuer d'avoir l'initiative des problématiques et des projets d'action et donc si c'est lui qui doit réunir les directions d'école pour discuter de problèmes et de projets qu'il croit opportun d'aborder.

Les discussions aboutissent à mieux définir les rôles et les responsabilités. Désormais, les consultants relèveront entièrement du directeur de l'école dans laquelle ils sont assignés. En conséquence, le programme d'action et le mode d'intervention du professionnel devraient être déterminés sous la responsabilité du directeur de l'école qui supervisera également le travail. Quant au S.A.E., son rôle en sera un de coordination et de soutien. Enfin, on s'entend pour que les rencontres entre les directions d'école et le service soient préparées conjointement et que les problématiques soumises soient d'abord celles des écoles. On se trouve ainsi à consacrer la responsabilité entière de la direction de l'école sur les activités d'aide personnelle à l'école.

Complémentairement à cela, il avait d'ailleurs été convenu que pour les interventions des professionnels relevant des services de santé et des services sociaux, la direction de l'école déciderait avec le professionnel des priorités de celui-ci et de son programme d'action dans l'école en partant d'un programme-cadre dont l'élaboration est confiée à un comité conjoint de représentants des services aux élèves et de l'autre service concerné.

---

* On trouvera copie des conclusions du rapport en annexe. Ce rapport nous semble, en effet, des plus intéressant en ce qui regarde la problématique des relations services-écoles.

4. LE DISCOURS SOUS-TENDANT LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

Deux idées majeures semblent sous-tendre la mise en place du modèle. Ces idées, que la plupart des répondants reformulent chacun à leur façon, on les retrouve déjà dans l'historique. On peut les résumer très simplement dans les énoncés suivants:

- le directeur de l'école est le premier responsable de son école et de tout ce qui s'y passe;
- le premier rôle des services doit en être un d'aide et de soutien.

5. CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE

1. À la commission scolaire Les Écores, les activités classées dans le champ des services aux élèves sont exécutées sous la responsabilité des directions d'école. Elles sont décentralisées.

Le service aux élèves de la commission scolaire, quant à lui, exerce des responsabilités qui ont trait tant à l'organisation des services qu'à la répartition et à la coordination des ressources ainsi qu'à la péréquation; il fournit du soutien aux écoles et tente de trouver des réponses aux besoins; il veille également aux aspects à long terme des services aux élèves; il contribue, finalement, à l'élaboration de politiques relatives à son champ d'activités.

2. La décentralisation de la responsabilité fonctionnelle est hiérarchique (pour les professionnels qui relèvent de la commission scolaire) et comporte un avantage que les directions d'école considèrent comme majeur et qui l'emporterait sur tous les désavantages qu'on pourrait par ailleurs constater. L'avantage consiste, pour l'école, en cette capacité d'intégrer plus facilement le professionnel dans l'équipe-école et de l'utiliser en fonction des besoins de l'école et d'une façon qui corresponde aux façons d'agir de l'école.

3. La décentralisation mise en place entraîne aussi une différenciation très claire entre les écoles dans la façon dont sont utilisés les consultants. Cela n'empêche pas cependant les directions d'école de s'aider les unes les autres dans la solution des problèmes qu'elles rencontrent et de rechercher une certaine concertation. Il nous est apparu cependant que cet esprit de coopération se manifestait surtout entre les directions du même niveau (soit celles du primaire entre elles et celles du secondaire de leur côté) et qu'il ne se manifestait pas autant entre les directions du primaire et celles du secondaire.

4. Relativement simple à première vue, le modèle ne suscite pas moins quelques difficultés, principalement, quant à deux aspects fondamentaux:

- la maîtrise des ressources;
- la qualité des services personnels rendus aux élèves.

La maîtrise des ressources

- Les directions d'école primaire expriment leurs besoins (quantitatifs) en personnel d'intervention. Mais, cette expression de besoins est déjà restreinte par les ressources existantes à la commission scolaire et par les services offerts par les autres organismes de telle sorte que, souvent, des demandes sont formulées en fonction des réponses possibles. Par exemple, on aimerait bien réduire le temps d'intervention du psychologue à une journée/semaine et compenser

par un autre intervenant qui viendrait quatre jours par semaine. Comme il est fort probable qu'on ne pourra avoir de réponse favorable à ce dernier besoin, on préfère demander le psychologue trois jours par semaine.

De plus, la direction de l'école peut exprimer des préférences quant aux personnes qui seront affectées dans l'école mais, en dernier ressort elle n'a pas toujours le choix des ressources qui lui sont attribuées.

— De son côté, la marge de manoeuvre du S.A.E. est limitée par plusieurs contraintes.

Ainsi, le service compte déjà une équipe dont les membres doivent être répartis entre les écoles en fonction de toutes sortes d'impératifs dont celui d'utiliser tout le personnel. Comme toute augmentation quantitative des ressources ou toute modification de celles-ci comporte des incidences budgétaires, les directions d'école ne sont pas nécessairement prêtes à les appuyer. Une telle décision entraînera sans aucun doute des coupures ailleurs et l'effet positif ne se fera sentir que dans une ou deux écoles.

Par ailleurs, il y a des périodes de l'année où les professionnels pourraient être sous-utilisés dans les écoles.

De plus, la commission scolaire Les Écores a, non seulement vécu les contractions budgétaires imposées partout, mais elle a, en plus, subi une baisse de clientèle de l'ordre de 30% environ depuis dix ans. Sa marge de manoeuvre dans l'utilisation de ses ressources est donc fort réduite.

Enfin, le mode d'organisation décentralisé a sûrement entraîné une modification des attentes des écoles vis-à-vis des professionnels de l'aide à l'élève. À partir du moment où le professionnel fait partie de l'équipe des éducateurs d'une école et qu'il y intervient à des moments fixes, on s'attend à ce qu'il réponde davantage aux besoins spécifiques et aux priorités de cette école. Or, le professionnel affecté dans une école n'est pas nécessairement le plus habilité ou le plus disposé au genre d'intervention attendue de lui alors que l'intervention sur demande permet en principe une meilleure utilisation de tous les professionnels en fonction de leurs habiletés respectives.

La qualité des services personnels rendus aux élèves

La question de la qualité des services personnels rendus aux élèves vaut aussi qu'on s'y arrête.

D'un côté, étant responsables fonctionnellement des professionnels de l'aide à l'élève, les directions d'école peuvent convenir avec eux du programme d'intervention à privilégier dans l'école et disposent d'une certaine marge de manoeuvre dans l'implantation de ce programme. À première vue, donc, l'intervention du consultant devrait être plus appropriée aux besoins de l'école et donc plus efficace.

Mais, par ailleurs, cette façon de fonctionner comporte aussi des désavantages:

— l'identification des besoins à laquelle le professionnel procède pourrait le conduire à des constations fort différentes de celles de la direction d'école. On pourrait aussi ne pas s'entendre sur les actions prioritaires à entreprendre ou même sur le mode d'intervention;

— les activités du professionnel dans l'école pourraient s'écarter sensiblement du genre d'activité généralement attendu de ce type de professionnel;

— il est possible que le professionnel soit incapable de s'adapter à l'école ou de s'intégrer à l'équipe-école;

— le ressourcement professionnel et l'échange professionnel sont difficiles pour le professionnel qui se retrouve seul dans une école. Il l'est d'autant plus si les directions d'école trouvent inutiles les réunions de professionnels de la commission scolaire;

— l'évaluation du professionnel en fonction de critères professionnels est très complexe;

— il y a des périodes de l'année où les professionnels sont généralement sous-utilisés dans les écoles; cependant, les professionnels profitent de ces moments pour mettre en branle des projets spéciaux.

5. Les débats qui ont été vécus à la commission scolaire Les Écores, à propos du rôle des services aux étudiants, nous apparaissent traduire deux problématiques majeures de l'organisation des services éducatifs au Québec depuis une quinzaine d'années.

Le premier débat a trait à l'importance à donner aux services à l'élève dans les écoles.

D'après plusieurs rapports annuels émanant du service aux élèves, il semble qu'on n'accorde pas suffisamment d'importance aux S.A.E. dans l'administration de la commission scolaire et que cette situation devrait changer.

Or, ce n'était pas là une situation unique. Au départ, en plusieurs endroits, les services aux élèves n'étaient qu'un service auxiliaire qui réussissait peu à influencer réellement le fonctionnement des écoles et celui de la commission scolaire. Ce n'est que progressivement qu'il a acquis un droit de cité.

Le deuxième débat a trait au mode idéal d'organisation de l'intervention professionnelle. L'activité de l'intervenant doit-elle être déterminée par des orientations et des besoins «a priori» que le professionnel identifie à partir des exigences de sa profession; ou doit-elle s'insérer à l'intérieur des activités de l'organisation qui reçoit le professionnel; il lui faudrait alors s'occuper des besoins et privilégier les orientations qui sont identifiées par l'équipe des professionnels (en l'occurrence des éducateurs) de l'organisation. Il n'est pas clair si cette dernière approche (l'approche intégrée) permettrait davantage aux services aux élèves de s'affirmer que la première approche (l'approche de l'intervention professionnelle). Mais, à la commission scolaire Les Écores, c'est l'approche intégrée qui était favorisée au secondaire et qui, finalement, a été implantée au primaire via la décentralisation.

Il nous est difficile de savoir ce qui explique l'implantation de l'approche intégrée au secondaire, faute de pouvoir retracer une information qui date déjà de plusieurs années. Mais, au primaire, on peut constater que l'affirmation progressive des directions d'école* et le modèle déjà en vigueur au secondaire ont sûrement été des arguments majeurs qui ont joué dans la solution pour laquelle on a opté.

6. Une autre difficulté que suscite le modèle est l'ambiguité qui s'attache d'une façon persistante aux rôles que joue le S.A.E. dans la commission scolaire; malgré les efforts pour les dissiper d'un côté, on est d'accord pour reconnaître que structurellement, le S.A.E. se situe dans une ligne de services (dans une ligne de conseil dit-on habituellement) et que, de fait, il agit comme tel. D'un autre côté, on le perçoit aussi comme ayant des velléités de contrôle (au sens large) et les actions qu'il veut entreprendre sont souvent interprétées en ce sens. Il est ainsi significatif de constater qu'on interprète parfois comme des décisions du S.A.E. les conclusions des démarches où les

* Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure le débat sur la restructuration aura contribué à favoriser cette affirmation progressive.

directions d'école ont été impliquées et où les conclusions sont la résultante d'avis que les directions d'école expriment à travers les mécanismes officiels de participation.

En fait, il ne s'agit pas là d'un état de fait qui se limiterait aux seules relations entre le S.A.E. et les écoles. D'une façon générale, les phénomènes observés traduisent l'état des relations entre les écoles et les services. En effet, on reconnaît que les services jouent leur rôle de service et qu'ils ont une certaine efficacité (bien sûr, il y a aussi des moments où l'on n'est pas entièrement satisfait et où on aimerait une réponse plus rapide ou mieux adaptée); on convient, également, que le soutien et l'aide des services sont, en certains cas, nécessaires. Mais, en même temps, on veut plus de décentralisation, (c'est surtout le cas au primaire) et on ne veut pas que les services assument plus de responsabilités. On constate, en outre, une certaine confusion dans la perception que les directions d'école ont de leurs responsabilités et des responsabilités des services et des rôles réellement joués par ces derniers.

Comment interpréter cette situation puisqu'on reconnaît le partage et l'efficacité de l'administration de la commission scolaire et que, tout compte fait, les directions d'école sont, en général, satisfaites du rôle qu'elles jouent dans leur école. Sans doute, faut-il chercher une première explication dans l'ambiguité que contient en pratique le rôle d'aide et de conseil joué par les services. Ceux-ci se définissent assurément dans une relation d'aide et de conseil aux écoles et veulent éviter d'intervenir auprès des écoles à un autre titre. Mais, le prolongement logique de ce rôle, c'est le rôle du contrôle. Car, si des problèmes se présentent, si on n'applique pas les politiques ou s'il y a nécessité de définir une politique, les services interviendront en tant que responsables d'un champ d'activités et leur influence sur les décisions sera prépondérante.

Ce rôle de contrôle vient un peu en contradiction avec le fait que, dans la perception des acteurs, la direction de la commission scolaire doit s'exercer maintenant d'abord avec les directions d'école, alors qu'auparavant elle s'exerçait plutôt avec les directeurs de service. Et, avec le fait aussi que, dans leur perception, les directeurs d'écoles relèvent directement de la direction générale et donc ne devraient pas être contrôlés par les services; or, comme le nombre de personnes qui relève de la direction générale est très élevé, celle-ci ne peut assurer une supervision aussi suivie des écoles que celle assurée par les directeurs de service chacun dans leur champ d'activités. Enfin, les services sont souvent demandeurs auprès des écoles ou source de travail pour les directions d'école, ce qui, comme partout, n'est pas sans causer des difficultés.

Mais, cette explication ne semble pas suffire. Deux autres facteurs serviraient également à expliquer la situation. D'abord, on constate un mouvement assez prononcé d'affirmation des directions d'école du primaire. À quoi ce mouvement est-il dû? D'abord, de toute évidence, au discours qui tend à faire du directeur le responsable de l'école. Ensuite, il faudrait l'attribuer tout autant à la décentralisation plus poussée que l'on constate dans les écoles secondaires qu'à l'influence très grande que l'on attribue aux directions des écoles secondaires dans l'administration de la commission scolaire.

Le mouvement d'affirmation serait aussi attribuable au fait que la table de gestion, tout en étant perçue comme participative, n'est pas un mécanisme qui permettait à chacun d'influencer les orientations et les décisions à cause de sa grande taille et à cause de l'influence prépondérante de certains intervenants. Dès lors, puisqu'on est dans une situation où l'influence voulue n'est pas encore acquise, on s'inquiète de toute action des services qui aurait pour effet d'augmenter le territoire de ces derniers ou de contrôler celui des écoles.

Le deuxième élément qui joue et qui, lui, implique toutes les directions d'école, c'est le problème des ressources dû à la décroissance de la clientèle. Toute intervention des services fait craindre «a priori» une diminution de ressources pour les écoles. Il faut

bien voir que si, une partie des ressources attribuées aux écoles l'est à l'aide de critères précis ou selon les normes des conventions collectives, une autre partie l'est plutôt en fonction de la démonstration de besoins. À cet égard, les directions d'école se sentent vulnérables. Il faut croire qu'elles tentent le plus possible de limiter cette vulnérabilité tout en recherchant un mode d'organisation qui réponde, d'une façon satisfaisante, aux besoins de l'école tels qu'elles les perçoivent.

Une échelle de 1 à 5 indiquant le degré de décentralisation des dossiers du Service aux élèves à la commission scolaire Les Écores

Les dossiers dans lesquels interviennent...

1. **Seuls des membres du SAE du centre administratif**
   - gestion des ressources humaines, matérielles et financières du SAE;
   - ententes avec d'autres commissions scolaires et aide à la pension;
   - admission et contrôle des clientèles;
   - certificats d'admissibilité à l'école anglaise;
   - archives des dossiers scolaires et psychologiques;
   - émission de relevés de notes et attestations.

2. **Le SAE et d'autres services**
   - données démographiques et rapports statistiques;
   - aide au transport;
   - relations avec centres des services sociaux;
   - élaboration d'une politique de l'adaptation scolaire.

3. **Le SAE, après consultation des directeurs d'école**
   - répartition des élèves et des classes spéciales au primaire;
   - comité mixte CSLE/CLSC Mille-Îles;
   - mesures spéciales d'accueil et de francisation;
   - comité DSC Cité de la santé;
   - pastorale primaire, exemption ERC, organisation morale;
   - sport scolaire;
   - coordination des consultants du primaire.

4. **Surtout les écoles, avec support régulier du SAE**
   - le projet éducatif;
   - renvois;
   - service de garde;
   - clubs sportifs;
   - implantation du régime pédagogique;
   - inscriptions;
   - les consultants du secondaire;
   - l'implantation de la politique des services personnels aux élèves.

5. **Presqu'uniquement les écoles avec support occasionnel du SAE**
   - suspensions;
   - assiduité;
   - sorties de plein air et sorties éducatives;
   - échanges interlinguistiques;
   - les activités parascolaires;
   - l'élaboration du cadre réglementaire dans l'esprit du guide d'interprétation de la Charte des droits et libertés de la personne.

Dans la figure suivante (fig. 3), est illustrée la dynamique du modèle organisationnel mis en place à la commission scolaire Les Écores relativement aux services à l'élève.

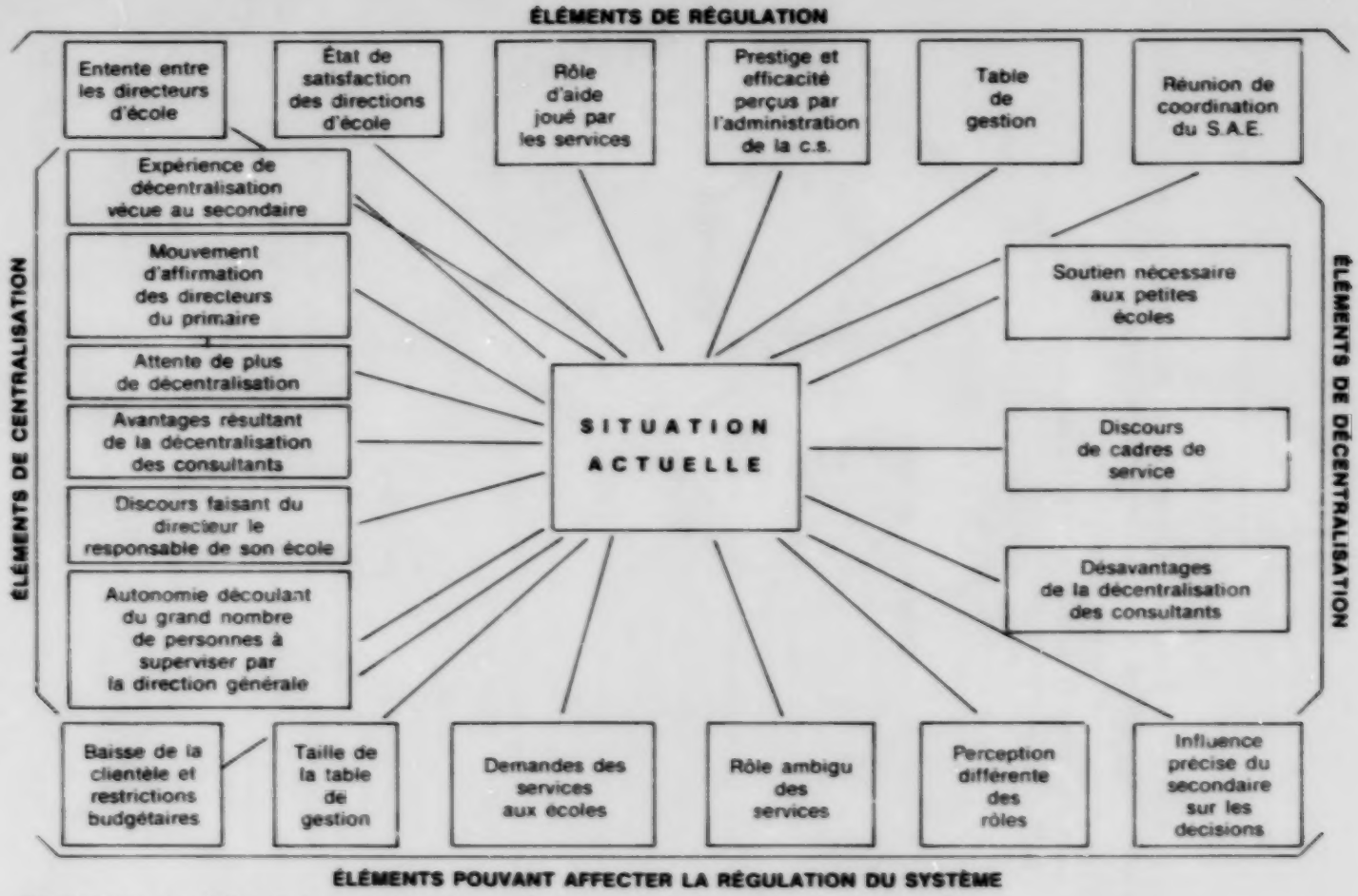
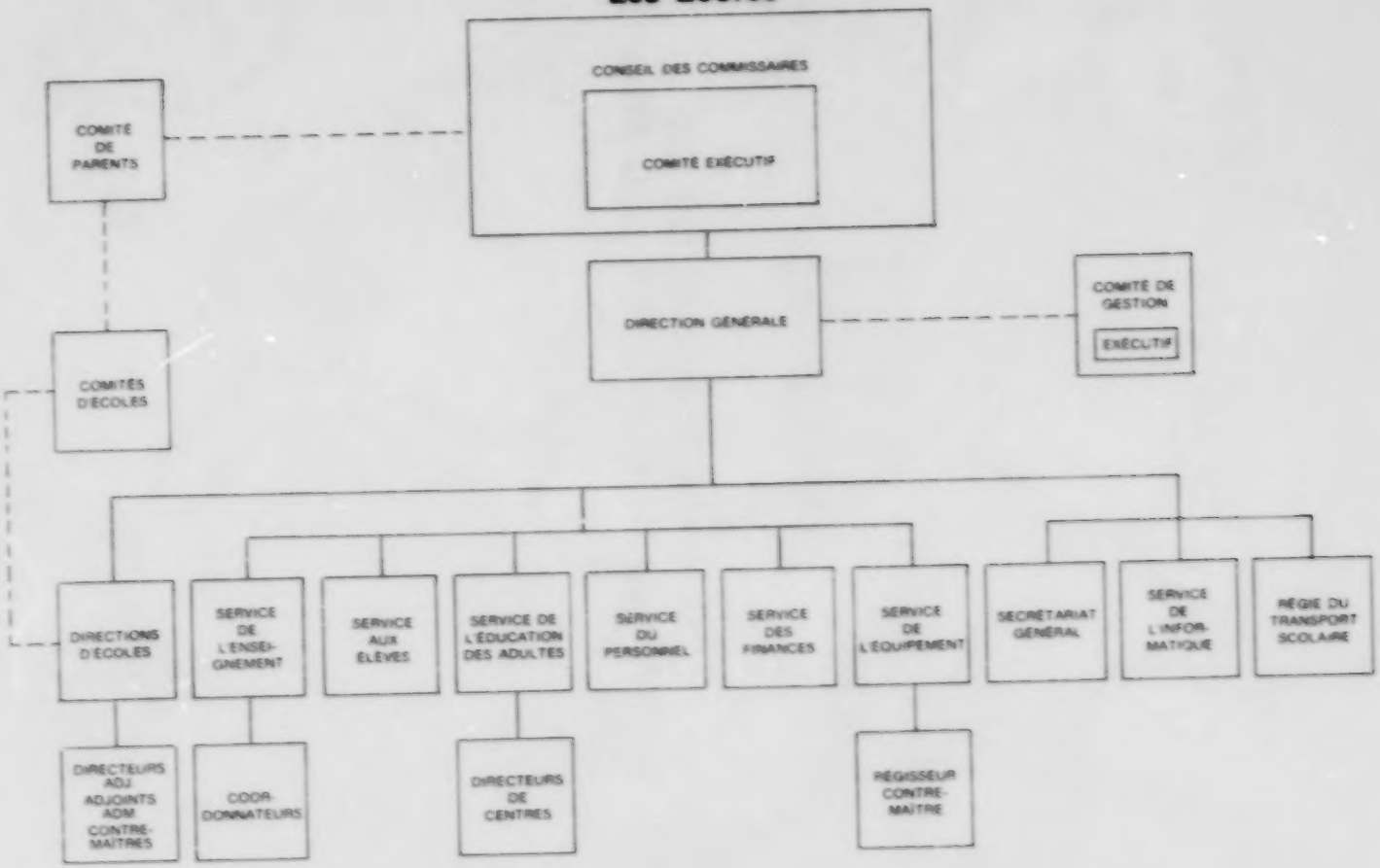


Figure 3: Représentation de la dynamique du modèle organisationnel relatif aux services à l'élève (commission scolaire Les Écores).

ANNEXE V

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE LES ÉCORES

ORGANIGRAMME FONCTIONNEL
de la commission scolaire
Les Écores



ANNEXE VI

RAPPORT DU COMITÉ DE COORDINATION SUR LES RAPPORTS ENTRE LES ÉCOLES ET LES SERVICES

(commission scolaire Les Écores, 1972)

JURIDICTION DU PERSONNEL NON-ENSEIGNANT OEUVRANT DANS LES ÉCOLES

1) Le principal d'école assume l'entière responsabilité de l'école: il organise son école du point de vue administratif, pédagogique, financier et matériel et assume la gestion du personnel des divers champs d'activités de son école, conformément aux politiques et aux règlements de la Commission. Cependant, le contremaître d'entretien général relève du régisseur de l'entretien et il doit répondre aux besoins spécifiques de l'école.

2) Les directeurs de service planifient, organisent, coordonnent et évaluent l'ensemble des activités relatives à leur service. Ils avisent le directeur général et assistent les principaux d'école au sujet de leur service respectif.

3) En conséquence:

   a) l'identification des besoins généraux se fait conjointement par les principaux et les directeurs de service;

   b) les principaux et un directeur de service se concertent quant à la poursuite des objectifs généraux du service;

   c) un principal et un directeur de service s'entendent sur la poursuite d'objectifs spécifiques d'une école.

4) L'évaluation du personnel non-enseignant doit être conjointe entre le directeur du service et le directeur d'école ou leur représentant. Dans le cas des contremaîtres d'entretien général, des concierges et des aide-concierges, le supérieur immédiat rédige le rapport, qui doit être contre-signé par le principal.

CHAPITRE V

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES RELATIONS À LA COMMUNAUTÉ

(commission scolaire Saint-Jérôme)

Ce chapitre décrit le modèle organisationnel adopté par la commission scolaire Saint-Jérôme* relativement à la gestion des ressources humaines et des relations à la communauté de l'école.

1. LA COMMISSION SCOLAIRE SAINT-JÉRÔME

La commission scolaire Saint-Jérôme est une commission scolaire intégrée qui assure l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire ainsi que l'éducation aux adultes sur un territoire d'environ 12 milles de rayon autour de la ville de Saint-Jérôme**.

Advenant un enlignement du territoire de la commission scolaire sur celui de la M.R.C., Saint-Jérôme agrandirait quelque peu son territoire du côté de Mirabel, trois écoles primaires devant ainsi s'ajouter à la commission scolaire.

La population du territoire est passablement urbanisée. Le salaire moyen y est acceptable. La majorité des travailleurs occupent un emploi dans la région, une bonne partie de ceux-ci oeuvrant dans les services publics. Les classes sociales sont assez diversifiées.

La commission scolaire Saint-Jérôme est d'abord issue du regroupement en 1972 de onze commissions scolaires locales de la région, dont l'une portait déjà le nom de la commission scolaire Saint-Jérôme et comptait 5,000 élèves. Suite au regroupement, la clientèle de la nouvelle commission scolaire s'élevait à 9,000 élèves environ. En juillet 1975, la commission scolaire prendra la responsabilité de l'enseignement secondaire et de l'éducation des adultes sur son territoire. Sa population scolaire s'élèvera à 14,000 élèves. Le nombre d'élèves sera de 13,300 en 1978-79 pour descendre à 12,300 en 1982-83.

En 1982-83, la commission scolaire administre 19 écoles primaires et cinq écoles secondaires dont deux polyvalentes et trois écoles secondaires de premier cycle et une école spécialisée pour enfants handicapés.

Elle compte maintenant 1,107 employés réguliers dont 767 enseignants (incluant les enseignants réguliers du service de l'éducation permanente) et 68 hors-cadres, cadres et gérants. Le centre administratif compte 80 employés dont 19 hors-cadres, cadres et gérants.

En 1982-83, le budget de la commission scolaire est de 51 240 391$*** dont 2 700 000$ pour l'éducation aux adultes. Les dépenses de l'administration de la commission scolaire (direction de la commission scolaire et services) s'élèvent à 15 900 000$. Les services éducatifs (services à l'enseignement et aux élèves) disposent d'un budget de 6 000 000$. La part du budget sur laquelle les directions d'école ont la responsabilité est

---

* Le document de base à partir duquel a été entreprise notre démarche à la commission scolaire Saint-Jérôme, a été préparé par M. Yvon Robert.

** La commission scolaire dessert en particulier les localités de Bellefeuille, Prévost, Saint-Antoine, Ste-Sophie, Lafontaine, St-Hyppolyte, St-Colomban, Mirabel (St-Janvier, Ste-Monique, St-Canut), New-Glasgow et Saint-Jérôme.

*** Ce budget ne tient pas compte des ajustements aux échelles des salaires apportés au cours de l'année.

de 32 000 000$* c'est-à-dire 63% du budget total. Le taux de taxation est de 0,15$ et assure des revenus de l'ordre de 1 650 000$.

2. LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

2.1 Les attributions de l'école et de l'administration de la commission scolaire

Le tableau des pages suivantes (tableau 3) identifie les attributions administratives qui sont confiées aux écoles et celles qui sont situées au niveau de l'administration de la commission scolaire relativement aux relations de l'école avec la communauté et à la gestion des ressources humaines.

---

* Sont inclus les salaires des enseignants.

TABLEAU 3

Les attributions de la commission scolaire et de l'école relatives aux relations de l'école à la communauté et à la gestion des ressources humaines.

	ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE	ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION SCOLAIRE
1. Les relations avec la communauté de l'école 1.1 Identification des attentes du milieu vis-à-vis de l'école 1.2 Distribution des renseignements au milieu desservi par l'école 1.3 Communication dans les mass-média 1.4 Relations avec les parents 1.5 Relations avec la paroisse, avec les groupements et les personnalités du milieu desservi par l'école ou avec les organismes régionaux 1.6 Relations avec d'autres institutions d'enseignement	L'école est responsable de ces activités	La publicité dans la presse écrite doit être adressée à celui des journaux de la région avec lequel la commission scolaire possède un contrat ferme, suite à un appel d'offre. Les émissions de radio ou de télévision sont généralement enregistrées dans les studios de la commission scolaire.
1.7 Location des locaux et utilisation des services de l'école par des groupes extérieurs	L'école est responsable de la location de ses locaux et de l'utilisation de ses services par des organismes du milieu. À cet égard, elle peut établir sa propre procédure à l'intérieur de la politique de la commission scolaire. L'école garde à son budget les contributions financières reçues.	La commission scolaire possède une politique de location des locaux où sont distingués les organismes à but lucratif et ceux sans but lucratif. Le service de l'équipement fournit l'aide technique pour les contrats de location importants.

2. La gestion du personnel de l'école		
2.1 Préparation des plans d'effectifs des diverses catégories de personnel	La direction de l'école prépare son plan d'effectifs en fonction de son budget et des conventions collectives et le transmet au service du personnel.	Le service du personnel assure la mise en oeuvre des plans d'effectifs des écoles et leur coordination en tenant compte des normes de la convention collective et en particulier de la sécurité d'emploi.
2.2 Sélection du personnel — le personnel enseignant — le personnel de consultation (les PNE) — le personnel de secrétariat et d'entretien — le personnel temporaire	La direction de l'école participe à la sélection de son personnel à l'intérieur des contraintes de la convention collective.	Le service du personnel — planifie les opérations — reçoit les informations du supérieur immédiat et lui donne les informations requises — agit comme consultant auprès des directions d'école — prépare les rencontres avec le syndicat — procède à la pré-sélection — participe au comité de sélection.
2.3 Attribution et répartition des tâches — du personnel enseignant — du personnel professionnel — du personnel de secrétariat et d'entretien	La direction de l'école est responsable de l'attribution et de la répartition des tâches du personnel de l'école conformément aux conventions collectives.	
2.4 Gestion quotidienne du personnel (v.g. absences, congés, etc.) et application de la convention collective	La direction de l'école est responsable de la gestion quotidienne du personnel et de l'application de la convention collective dans l'école.	Le service du personnel conseille la direction de l'école dans la gestion du personnel et dans l'application de la convention collective. Il voit à l'application des décisions de l'école.

2.2 Mécanismes d'interaction entre la direction générale, les directeurs de service et les directeurs d'école

Depuis quelques années, la commission scolaire Saint-Jérôme compte trois mécanismes d'interaction entre la direction générale, les directeurs de service et les directions d'école.

Les tables de secteur: il existe trois tables de secteur (soit celle du secteur Frenette, celle du secteur Marchand et celle du secteur St-Stanislas). Chaque table est composée du directeur de l'école secondaire de premier cycle du secteur et des directeurs des écoles primaires qui alimentent cette école secondaire. L'objectif premier de ces tables est d'assurer une meilleure coordination entre les écoles primaires et le secondaire. Le directeur général et le directeur des services éducatifs participent à ces tables qui servent également à faire circuler l'information et où l'on discute des projets de politiques, de questions budgétaires et de toutes questions mises à l'ordre du jour par l'un ou l'autre des participants. Ces tables sont consultatives.

La table de gestion unifiée est présidée par le directeur général et est formée des directeurs de service, des directeurs des deux polyvalentes, d'un représentant des directeurs d'école du premier cycle du secondaire et de trois représentants des directeurs d'école du primaire, un par table de secteur. Cette table conseille le directeur général dans la préparation des politiques et des actions de la commission scolaire et en assure la coordination. Elle est aussi chargée de la mise en place des comités de travail internes dont elle définit les mandats et qui lui feront rapport. Parmi les comités qui relèvent de cette table, mentionnons le comité permanent des directeurs du deuxième cycle secondaire et le comité permanent d'enseignement professionnel.

La table des directeurs de service réunit le directeur général adjoint et tous les directeurs de service. Sa fonction est d'assurer la coordination entre les services. Elle est consultative.

3. HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE DU MODÈLE

Avant 1968, le territoire qui deviendra celui de l'actuelle commission scolaire Saint-Jérôme comprend plus de onze commissions scolaires locales donnant l'enseignement primaire et est comprise dans le territoire de la commission scolaire régionale de Dollard-des-Ormeaux qui assure l'enseignement secondaire et l'éducation des adultes.

Parmi les commissions scolaires locales, il y a la commission scolaire Saint-Jérôme qui dessert neuf écoles de niveau primaire. Dans cette commission scolaire, le secrétaire-trésorier s'occupe de l'administration des ressources financières et matérielles des écoles alors que l'administration pédagogique est confiée à la responsabilité de la régionale. Le Conseil de la commission comprend sept commissaires qui se répartissent la responsabilité générale des écoles. Tout est centralisé.

Quant aux autres commissions scolaires du territoire, elles ne comptent pour la plupart qu'une seule école de telle sorte que chaque école est administrée d'une façon différente.

Au début des années '70, la commission scolaire Saint-Jérôme met en place une direction pédagogique autonome pour les 11 écoles que compte maintenant son territoire. L'année 1971-72 sera marquée par l'arrivée à la commission scolaire Saint-Jérôme de quelques cadres diplômés en administration scolaire et par la création à l'automne 1971 d'un poste de directeur général de qui relèveront désormais les directions d'école.

C'est au cours de ces années que se développe l'approche de gestion dont voudrait se doter la commission scolaire. Ainsi, on s'engage dans la gestion participative inspirée des théories de Likert, ce qui conduit à la formation de trois groupes de travail, dont l'un examine la gestion des ressources matérielles en vue d'améliorer principalement le système des achats.

On s'engage également dans la gestion par objectifs et on met en place un système d'évaluation du personnel de direction des écoles, système emprunté à celui de la fonction publique fédérale.

Les conclusions du groupe de travail sur les achats entrainent la décentralisation complète de la responsabilité de ceux-ci vers les écoles et la mise en place d'un système de petite caisse pour les écoles. Puis, après la nomination d'un directeur général, les directeurs d'école deviennent responsables de toutes les activités dans leur école. À cette occasion, la décision de confier le plus possible de responsabilités aux directeurs d'école a sans doute été aidée par le fait qu'on ne voulait pas augmenter le personnel du centre administratif qui ne comptait alors que 13 employés.

La loi 27 entraine en 1972 le regroupement de la commission scolaire Saint-Jérôme et des dix autres commissions scolaires du territoire. Le type de gestion particulier à chaque école de ces dix commissions scolaires et leur désir de conserver une certaine autonomie de même que l'approche de gestion décentralisée dans laquelle s'était engagée la commission scolaire Saint-Jérôme concourrent à l'adoption d'une gestion décentralisée pour la nouvelle commission scolaire et à un renforcement de celle-ci. Encore ici, on évite d'augmenter indûment le nombre de postes au centre administratif. De plus, on continue le mouvement d'implantation de la gestion par objectifs.

1972 est aussi une année de négociations difficiles qui se termineront par un décrêt. L'expérience entraine la création du service du personnel et, dans le même temps, la décentralisation de la gestion des ressources humaines qu'au niveau du conseil des commissaires on accepte plus facilement.

À la même époque, se fait sentir le besoin de mieux intégrer les unités dans l'ensemble, de créer la cohésion et de planifier le développement. Le conseil de la commission scolaire entreprend alors une vaste opération de planification par la mise sur pied d'un comité de planification auquel participeront des enseignants, des cadres, des commissaires, des parents et le directeur général de la commission scolaire. La démarche de ce comité se poursuivra pendant plusieurs années. Elle sera marquée en 1975 par l'adoption d'un plan quinquennal (1975-80) d'utilisation des locaux qui privilégiait, au niveau primaire, l'école de quartier et, au niveau secondaire, deux types d'école: l'école secondaire de premier cycle pour les élèves de secondaire I et de secondaire II et l'école polyvalente pour les élèves du secondaire III, IV et V et pour ceux du professionnel et des métiers. Un deuxième plan quinquennal (1980-85) sera par la suite préparé. La démarche du comité sera aussi marquée par le sondage «Tel parent, tel professeur, telle école» auquel furent étroitement associés les parents et les enseignants de chaque école et aboutira en 1978 à l'adoption par le conseil des commissaires de la **Mission** de la commission scolaire. En 1980, le même comité recommandera au conseil des commissaires l'adoption des priorités suivantes pour 1980-83, lesquelles seront adoptées:

«1. Élaborer et implanter une politique de mesure et d'évaluation des apprentissages.

2. Mettre sur pied un système de mesure et d'évaluation qui permettrait de vérifier si les élèves font un progrès significatif en lecture et en orthographe et ce, pour chaque année entre la 3ème primaire et la 3ème secondaire inclusivement.

3. Élaborer un plan d'action détaillé en vue de l'implantation des nouveaux programmes de français (primaire et secondaire).
4. Élaborer et implanter une politique d'intégration de l'enfance en difficulté.
5. Prendre les moyens pour que d'ici 1983, dans le cadre de la Mission, l'ensemble des écoles précisent leur projet éducatif, l'évaluent et y apportent les modifications nécessaires.
6. Élaborer et implanter une politique d'évaluation de toutes les catégories de personnel.»*

Ces diverses priorités seront revisées en 1981-82 et à nouveau en 1982-83.

Tout au cours des années 1972-75, outre l'opération de planification, les efforts se porteront sur le perfectionnement des directions d'école et sur celui des enseignements avec en particulier la mise en place d'un module de formation des enseignants par l'Université du Québec. Notons également qu'au cours de cette période, 80% du personnel de direction des écoles changera.

L'année 1975-76 amène l'intégration de l'enseignement secondaire et de l'éducation aux adultes. Depuis un an déjà, cette intégration avait été préparée par le gel des postes au centre administratif de la commission scolaire (aucun poste n'est créé et on évite d'y combler les postes vacants). Les deux années suivantes, le gel du budget du centre administratif se poursuivra de façon à favoriser plutôt le développement des écoles. En 1977-78, on procédera à une évaluation du modèle d'organisation décentralisé de la commission scolaire de façon à le consolider. Cette activité conduira à certains ajustements particulièrement en ce qui concerne les achats. À peu près à la même époque, on mettra en place les mécanismes actuels de participation, à savoir la table de gestion unifiée et les tables de secteur.

Ce bref historique que nous venons de tracer révèle les principaux éléments du modèle organisationnel d'ensemble que l'administration de la commission scolaire a cherché à mettre en place au cours des 12 dernières années. Ces éléments sont les suivants:

- décentralisation très poussée des responsabilités vers les écoles;
- système participatif inspiré des théories de Likert;
- action de planification;
- recours à des outils modernes de gestion: gestion par objectifs, évaluation, utilisation de l'informatique, etc.;
- compression du budget du centre administratif.

4. LE DISCOURS SOUS-TENDANT LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

À la commission scolaire Saint-Jérôme, toute la démarche de décentralisation a été alimentée par les écrits théoriques sur la question. En 1977-78, on a même préparé un document de réflexion assez important sur la décentralisation où l'on retient certains objectifs que devrait viser la décentralisation. En résumé, selon ce document**, les objectifs de la décentralisation seraient:

---

* Tiré du document **Cycle de planification budgétaire**, 1980-83, décembre 1980, p. 5.

** R. Courtemanche, Document de réflexion sur la décentralisation, 1978, pp. 7 et 8.

- rendre la commission scolaire plus sensible aux besoins variés de sa clientèle;
- raffermir les liens entre la commission, les écoles et les citoyens du milieu en rapprochant les centres de décision de l'action;
- contrecarrer l'état de paralysie et de lenteur qui peut affecter la bonne marche d'une école;
- corriger la sous-utilisation possible des ressources et des compétences des écoles;
- changer le climat de revendication et de centralisation qui pourrait engendrer le désir, au niveau des écoles, d'avoir un plus grand contrôle sur les décisions qui les affectent.

Par ailleurs, si on examine l'ensemble de la documentation officielle produite par la commission scolaire, où la question de la décentralisation revient continuellement, et si on analyse le discours qui nous a été tenu par différents répondants, on retrouve en fait trois idées majeures qui semblent sous-tendre le modèle organisationnel qui a été adopté.

D'abord, on recherche l'utilisation maximum de toutes les ressources de la commission scolaire. Ensuite, on insiste sur le fait que le directeur d'école est responsable de son école et de ce qui s'y passe. Enfin, on s'attend à ce que les services soient «au service» des écoles.

5. LES CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE

1. À la commission scolaire Saint-Jérôme, la gestion des ressources humaines et la gestion des relations avec la communauté de l'école sont des activités administratives très décentralisées. Le modèle organisationnel mis en place relativement à ces deux champs d'activités est une composante d'un modèle d'ensemble dont un grand nombre d'attributions administratives sont décentralisées vers les écoles principalement en ce qui concerne la gestion des ressources financières et la gestion des ressources matérielles, en outre des deux champs d'activités dont il est question dans cette étude.

2. Le modèle organisationnel décentralisé a été mis en place par étapes. Si des circonstances concrètes et historiques ont pu favoriser la mise en place du modèle, on constate qu'avant l'implantation des modalités de fonctionnement, chaque étape a toujours inclus une phase de réflexion où l'on tenait de s'alimenter au meilleur des sciences administratives et qui constituait en quelque sorte une préparation (en quelques occasions, cette préparation comprenait des sessions de formation) pour les agents impliqués.

On constate, également, que la dimension décentralisation n'est qu'un volet d'un ensemble organisationnel plus vaste que l'on cherchait à implanter.

C'est ainsi que depuis les douze dernières années, le vécu quotidien de la commission scolaire a été enrichi et complété par un effort constant de réflexion à long terme et de «planification stratégique».

3. Envisagé comme une réponse organisationnelle visant à définir les modes de «coopération» entre les agents dans la commission scolaire, le modèle décentralisé adopté par l'administration de la commission scolaire pourrait être vu dans les premières années comme le résultat du processus qu'illustre la figure suivante (fig. 4):

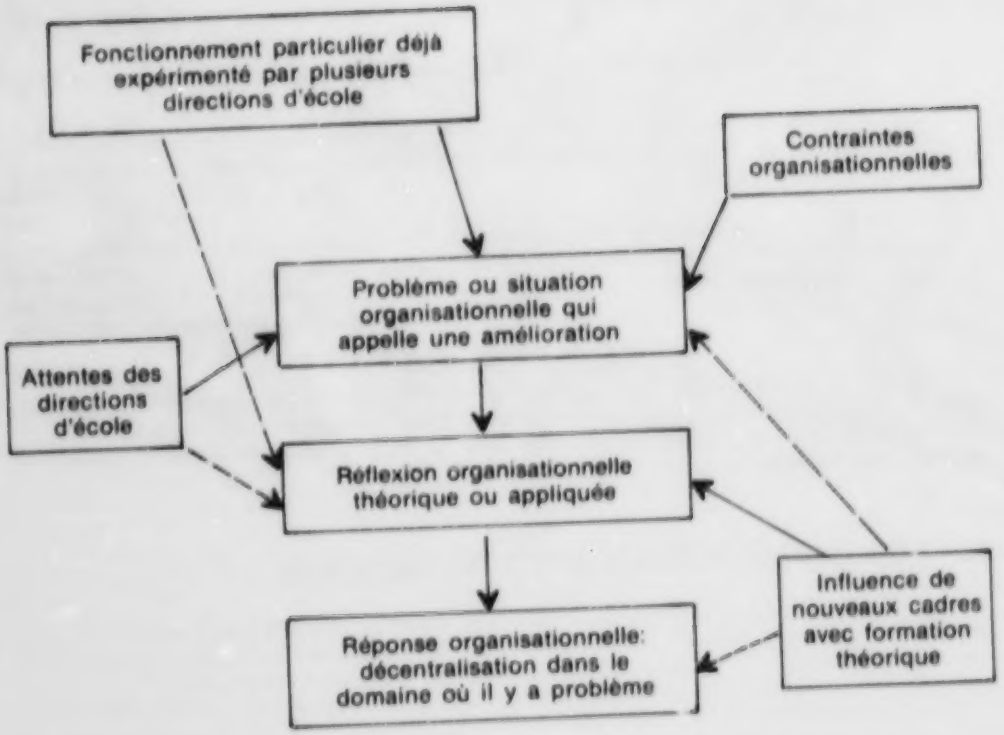


Figure 4: Le processus conduisant à la décentralisation (commission scolaire Saint-Jérôme)

Ainsi que l'illustre la figure 4, à un moment donné de la vie de l'organisation, on a expérimenté des problèmes i.e., dans notre language, qu'on expérimentait une situation que les acteurs impliqués percevaient comme devant être améliorée. Les acteurs auraient développé cette perception non seulement parce que des difficultés de fonctionnement seraient survenues, mais aussi parce que l'administration de la commission scolaire s'était donnée des contraintes (v.g. quant aux ressources humaines dont elle disposait), parce que certaines directions d'école avaient expérimenté des modes très particuliers de fonctionnement avec le regroupement des commissions scolaires ou parce que des cadres (d'école ou du centre administratif) nouvellement arrivés avaient des conceptions théoriques sur ce que devait être un fonctionnement idéal et parce que tous, finalement, avaient développé des attentes. La prise de conscience du problème entraîna une période de réflexion organisationnelle influencée tant par tous ces éléments qui avaient contribué à définir la situation que par ces cadres dont la formation théorique antérieure constituait un bagage de réponses possible. Et, finalement, arrive la réponse organisationnelle, la décentralisation dans le domaine où des problèmes se posent. Sans que la décentralisation de la gestion des ressources humaines se soit produite exactement de cette façon, il est probable que, suscitée par le service du personnel, elle aura été favorisée par les conceptions et les pratiques qui se développaient alors.

4. Dans le modèle organisationnel que l'on examine, les services n'ont pas d'autorité hiérarchique ou fonctionnelle sur les écoles. En principe, ils jouent essentiellement un rôle de «service» qui comporte trois dimensions:

- soutien et conseil aux directions d'école;
- contribution à l'élaboration des politiques et conseil à l'administration de la commission scolaire;
- mise en oeuvre des demandes des écoles et réalisation des actions d'ensemble.

Ce rôle dévolu aux services ne va pas sans difficultés, principalement en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

En effet, il n'est pas toujours aisé pour le service du personnel de mettre en oeuvre les recommandations des écoles, soit parce que ces recommandations présentent des difficultés quant à l'application des conventions collectives ou des politiques de la commission scolaire, soit parce qu'il s'agirait de décisions comportant des désavantages prévisibles, soit parce qu'elles seront sources de problèmes pour le fonctionnement de l'ensemble, soit, tout simplement, parce que leur réalisation comporte des inconvénients. Il ne faut pas oublier, en outre, que les relations avec le syndicat se situent plutôt au niveau du centre. Par ailleurs, les directions d'école, de leur côté, auront tendance à percevoir les interventions nécessaires du service comme des manoeuvres pour leur forcer la main, ce qui peut amener des frustrations chez les uns et les autres.

5. Selon des répondants, le modèle décentralisé impliquerait un certain alourdissement dans les tâches des directions d'école, surtout quant on comparerait avec d'autres commissions scolaires qualifiées de moins décentralisées. Tant du côté des écoles que de l'administration de la commission scolaire, on constate aussi que les directions d'école auraient tendance à se laisser accaparer par les tâches administratives au détriment de la supervision pédagogique. Mais, les directions d'école, en général, semblent partager le sentiment que la décentralisation confirme leur rôle de dirigeant responsable de l'école, même si, par ailleurs, elles auraient quelques revendications à formuler. En tout état de cause et à quelques exceptions près, on s'entend pour dire que la décentralisation permettrait surtout aux directions d'école d'infléchir, d'une façon significative, les décisions dans le sens des impératifs de leur école et ainsi, de mieux répondre aux besoins de celle-ci. Dans cette ligne, on signale la grande autonomie dont jouit l'école, quant à la gestion des relations avec la communauté, on convient qu'elle

facilite l'insertion de l'école dans la vie du quartier et une meilleure réponse aux attentes de la communauté. Évidemment, l'intensité des relations avec la communauté et le degré d'insertion dans le quartier varieront passablement d'une école à l'autre en fonction de plusieurs facteurs dont la compréhension de leur responsabilité qu'entretiennent les directions d'école et les organismes de consultation de l'école, et aussi leur manière de l'exercer.

6. Au plan des relations entre les écoles, on constate qu'il se développe une certaine compétition à laquelle les contractions budgétaires et la décroissance des clientèles ne sont pas complètement étrangères. Cela et la différenciation des écoles les unes par rapport aux autres, compteraient parmi les facteurs permettant d'expliquer pourquoi les directions d'école expriment peu souvent des points de vue identiques aux tables de consultation, ce qui rend difficiles les convergences. Concurrement, on éprouve quelques problèmes de coordination et de concertation, toute action en ce sens, de la part de l'administration de la commission scolaire, étant perçue comme centralisatrice. Notons aussi complémentairement à cela, qu'on ne s'entend pas toujours, de part et d'autre, sur le degré réel de décentralisation atteint.

7. Les commissaires, les parents et les cadres des services questionnent parfois l'autonomie très grande dont jouiraient les écoles surtout lorsqu'on constate que celles-ci se sont écartées des politiques ou qu'il y aurait, peut-être, certains coûts entraînés par la décentralisation, ou encore, que les écoles semblent prendre des décisions qui, apparemment, ne tiennent pas compte des impératifs du long terme. Devant ces situations, la réaction consiste surtout à remettre en cause des aspects de la décentralisation et à mettre de l'avant des solutions à saveur centralisatrice.

8. Dans ce système décentralisé, il arrive que les directions d'école souhaitent encore plus de décentralisation* ou, à l'opposé et très paradoxalement, qu'elles s'en remettent à l'administration de la commission scolaire pour des décisions dont la responsabilité a été décentralisée. Comment expliquer ces deux mouvements opposés? Peut-être est-ce l'incertitude que l'on éprouve vis-à vis du modèle lui-même et de son application. À cet égard, il est probable que les projets, actuellement en cours, visant à rédiger un cahier de gestion où seraient explicitées les responsabilités respectives et compilées les politiques et procédures de la commission, à établir, d'une façon permanente une politique d'évaluation de tout le personnel et à définir une politique d'affectation des cadres, auront pour effet de diminuer cette incertitude et donc de stabiliser le modèle.

La figure (fig. 5) suivante illustre d'une façon plus dynamique le modèle organisationnel adopté à la commission scolaire Saint-Jérôme.

---

* Voir précédemment ce qui est dit sur les perceptions différentes du degré de décentralisation.

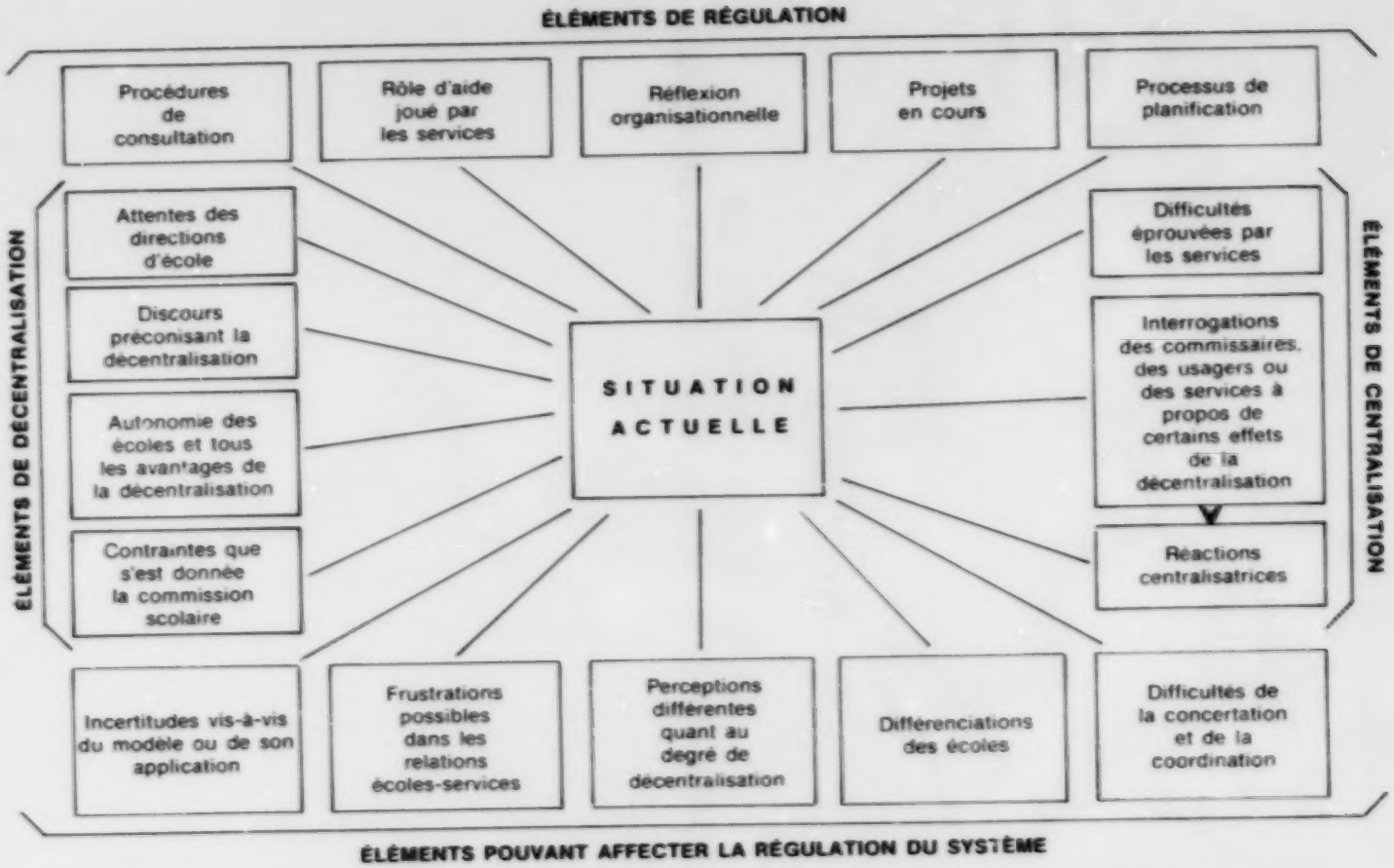


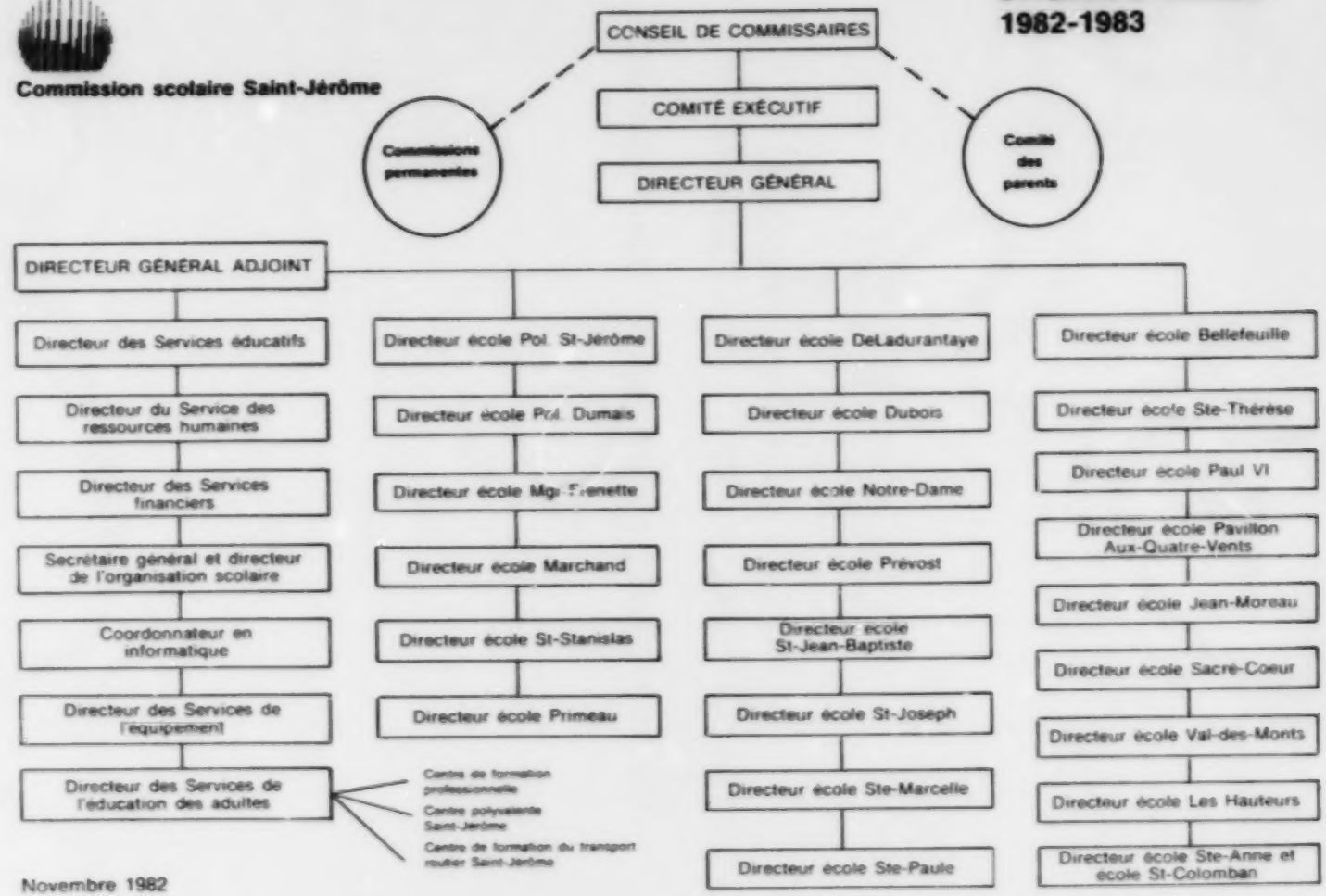
Figure 5: Représentation de la dynamique du modèle organisationnel relatif à la gestion des ressources humaines et des relations avec la communauté de l'école (commission scolaire Saint-Jérôme).

ANNEXE VII

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE SAINT-JÉRÔME

ORGANIGRAMME 1982-1983

Commission scolaire Saint-Jérôme



Novembre 1982

CHAPITRE VI

LE CHOIX DES MÉTHODES ET DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT

(la commission scolaire de Ste-Thérèse)

Ce chapitre décrit le modèle d'organisation adopté par la commission scolaire de Ste-Thérèse* relativement au choix des méthodes et des moyens d'enseignement et plus généralement à tout ce qui concerne les responsabilités en matière éducative et pédagogique.

1. LA COMMISSION SCOLAIRE DE STE-THÉRÈSE

La commission scolaire de Ste-Thérèse est une commission scolaire de niveau primaire. Elle s'est constituée en deux étapes.

- En 1964, la commission scolaire de la ville de Ste-Thérèse annexait la commission scolaire de la paroisse de Ste-Thérèse (qui est aujourd'hui la ville de Blainville).
- En 1972, suite à la Loi 27, se produisait le regroupement des quatre commissions scolaires locales (Ste-Thérèse, Ste-Thérèse Ouest dont le territoire correspond à Boisbriand et deux commissions scolaires du territoire de Ste-Anne-des-Plaines) qui forment aujourd'hui la commission scolaire de Ste-Thérèse.

Le territoire de cette commission scolaire et des commissions scolaires de St-Eustache et des Deux-Montagnes constituent le territoire de la Régionale Blainville-Deux-Montagnes. Advenant le découpage du territoire des commissions scolaires suivant le territoire des MRC, la commission scolaire de Ste-Thérèse se verrait ajouter les territoires correspondant aux villes de Rosemère, Lorraine et Bois des Filion.

Le territoire actuel de la commission scolaire de Ste-Thérèse, dont la superficie est de 51,300 acres environ, se compose en gros de deux losanges qui se touchent à peine. Au sud, on trouve un losange qui inclut les villes de Boisbriand, Ste-Thérèse et Blainville. Cette partie du territoire fournit environ 85% de la clientèle de la commission scolaire. Au nord, le deuxième losange comprend une partie du territoire de Ste-Anne-des-Plaines (l'autre partie étant sous la juridiction de la commission scolaire des Manoirs). Le territoire comprend également une partie du territoire de Mirabel.

La population totale du territoire croît très légèrement mais d'une façon constante, la croissance domiciliaire l'emportant en effet sur la décroissance du taux de natalité. Par ailleurs, c'est une population mobile, les déménagements sur le territoire de la commission scolaire ayant dépassé, ces dernières années, les 600 à 700 par année.

Une partie de la population du territoire travaille dans les industries installées sur le territoire, principalement General Motors, dans les commerces et dans les services publics (après G.M., la commission scolaire figure parmi les plus gros employeurs du territoire). Une autre partie de la population réside sur le territoire et travaille à Montréal. Enfin, sur le territoire de Ste-Anne-des-Plaines, où est installé depuis quelques années l'Institut Archambault, se trouve une zone qui tend à demeurer agricole.

La clientèle desservie par la commission scolaire s'élève en 1982-83 à 6,616 élèves francophones dont 962 sont du niveau préscolaire. Elle inclut, en outre, moins de 100 élèves anglophones qui, suite à une entente, fréquentent des écoles de la commission scolaire des Mille-Îles.

Depuis 10 ans, la clientèle de la commission scolaire s'est accrue en moyenne de 1% par année.

---

* Le document de base sur la commission scolaire de Ste-Thérèse à partir duquel nous avons entrepris notre étude, a été préparé par M. Justin Dessurault, directeur de l'enseignement.

Dans la même période, le personnel enseignant croissait d'environ 3% par année, à cause des dispositions des conventions collectives. En 1982-83, on compte 302 enseignants à l'emploi de la commission scolaire, dont 252 sont des titulaires, les autres étant des spécialistes.*

L'augmentation constante de la clientèle scolaire a aussi entraîné l'accroissement des locaux de classe. La construction de trois (3) écoles et des agrandissements dans deux autres se soldent par un ajout de 70 locaux de classe depuis environ 10 ans. Il y a présentement 15 écoles dans la commission scolaire. Fait important à signaler, toutes les écoles, sauf les deux de Ste-Anne-des-Plaines, se trouvent à moins de huit (8) kilomètres du centre administratif de la commission scolaire.

Cette proximité de la plupart des écoles avec le centre administratif et les unes par rapport aux autres permet un modèle d'organisation scolaire plus difficilement réalisable ailleurs. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, le territoire de chaque école n'est pas entièrement délimité. Entre les écoles existent des zones grises ou zones tampons et les élèves qui habitent ces zones ne sont pas assurés d'une année à l'autre de fréquenter la même école. De cette façon, la commission scolaire peut faire face plus facilement à l'accroissement de sa clientèle scolaire ainsi qu'à sa mobilité constante tout en respectant les contraintes des conventions collectives et des restrictions budgétaires, sans pour autant avoir recours à la formule des classes à divisions multiples.

En résumé des quelques lignes précédentes, se dégagent trois caractéristiques de la commission scolaire:

- accroissement léger mais constant de sa clientèle scolaire;
- mobilité très grande de cette clientèle;
- proximité de la plupart des écoles les unes par rapport aux autres et par rapport au centre administratif.

2. LE MODÈLE ORGANISATIONNEL

2.1 La responsabilité du choix des méthodes et des moyens d'enseignement

À la commission scolaire de Ste-Thérèse, le choix des méthodes et des moyens d'enseignement (manuels et autre matériel didactique, appareils audio-visuels, etc.) relève de la responsabilité de la direction de chaque école.** Cette responsabilité donnée aux écoles est délimitée par le règlement pédagogique cadre émanant du ministre mais n'est pas restreinte par une réglementation interne à la commission scolaire. Elle se déroule dans un contexte où les responsabilités en matière éducative et pédagogique sont passablement décentralisées mais où certaines politiques d'organisation scolaire jouent un rôle d'encadrement et de contrôle. Il ne faut pas oublier non plus que les disponibilités constituent une limite importante à la possibilité de choix des écoles. Le directeur de l'enseignement exerce un rôle de supervision générale sur les activités d'enseignement des écoles et les conseillers pédagogiques, un rôle de soutien et d'expertise assez accentué.

---

* Grâce à cet accroissement continuel, la commission scolaire a pu maintenir un certain équilibre dans la pyramide d'âges de son personnel enseignant.

** On se rappellera que la Loi 71 attribue la responsabilité du choix des manuels scolaires au directeur d'école, responsabilité qu'il exerce conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire.

La responsabilité conférée aux écoles relativement aux méthodes et aux moyens d'enseignement est sous-tendue non seulement par une philosophie générale de gestion mais aussi par une conception particulière portant sur la nature du programme d'enseignement et sur le rôle de l'enseignant.

2.2 Les responsabilités en matière éducative et pédagogique

Il est dit plus haut que les responsabilités des écoles quant au choix des méthodes et des moyens d'enseignement s'exercent dans un contexte où les responsabilités en matière éducative et pédagogique sont passablement décentralisées vers les écoles. Voici une description de la situation relativement aux différents aspects de ce champ d'activités.

L'application du règlement concernant le régime pédagogique

- La répartition du temps consacré à chaque matière relève des directions d'école.
- Le choix des matières optionnelles est la responsabilité des directions d'école.
- L'explicitation du contenu de chaque programme est réalisée au niveau de chaque école, en général avec l'aide des conseillers pédagogiques.

Le calendrier scolaire

Le calendrier scolaire comporte 185 jours de transport scolaire, les écoles étant tenues normalement à 182 jours de classe.* Il comporte, par voie de conséquence, 18 jours réservés aux journées pédagogiques, i.e. 3 journées flottantes dont la date est déterminée par la direction de l'école et 15 fixes.

Les journées pédagogiques

Le contenu des journées pédagogiques est déterminé par les écoles. Celles-ci formulent un plan de leurs journées pédagogiques et l'acheminent à la direction générale. Sur l'ensemble des journées pédagogiques, au moins une doit être consacrée au programme de français et une autre au programme de mathématiques. Il arrivera aussi qu'après entente avec les écoles, une journée soit consacrée à une activité commune à toute la commission scolaire.

Ce qui touche les journées pédagogiques flottantes est l'objet d'une approbation du directeur du service de l'enseignement. Une telle approbation permet en particulier une meilleure coordination dans la répartition de l'affectation des conseillers pédagogiques.

Le perfectionnement des enseignants

L'identification des besoins en perfectionnement des enseignants et l'organisation des projets communs qui en découlent sont des responsabilités de l'école exercées en étroite collaboration avec les conseillers pédagogiques. Les projets de perfectionnement qui exigent des ressources financières (pour l'engagement des ressources humaines autres que les conseillers pédagogiques, pour le transport, etc.) doivent faire l'objet d'une demande à la commission scolaire et sont soumis à l'avis d'un comité consultatif paritaire.

---

* Par rapport aux 180 jours demandés par le règlement pédagogique, on dispose donc de deux journées pour les imprévus.

Les conseillers pédagogiques

Les conseillers pédagogiques relèvent du directeur des services de l'enseignement. Ce sont les écoles qui font appel aux conseillers pédagogiques mais le programme d'activités de chaque conseiller pédagogique est décidé au niveau du service. Notons qu'à la fin du printemps, en vue de déterminer le programme d'activités de l'année suivante et après avoir procédé à un premier inventaire des besoins, les conseillers pédagogiques font des offres de service aux directions d'école, lesquelles demeurent libres de les accepter. En général, cependant, elles s'enlignent à peu près sur ces offres de service.

L'évaluation des apprentissages

À part les examens ministériels, la responsabilité de l'évaluation des apprentissages est conférée aux écoles qui préparent leurs examens. La commission scolaire encadre l'exercice de cette responsabilité décentralisée de trois façons:

- elle définit la fréquence des bulletins tout en laissant les écoles fixer le moment de chacun; la règle de fréquence est en fait celle du règlement concernant le régime pédagogique;
- elle oblige à un système unique de notation pour toutes les écoles qui est le système par pourcentage;
- elle demande aux directions d'école de voir à ce que, pour chaque matière, la moyenne des notes obtenues par les élèves d'une classe se situe autour d'un pourcentage donné (80% au premier cycle, 75% au second cycle) et à ce que les notes des élèves respectent une certaine distribution autour de cette moyenne. Cet aspect du système d'évaluation fait l'objet d'une supervision attentive de la part du service de l'enseignement.

La détermination des clientèles scolaires

Dans un premier temps, chaque école identifie la clientèle qui appartient à son territoire dont la frontière est provisoire. Dans le cas de surplus de clientèle ou d'un manque de clientèle par rapport à la capacité de leur école respective, les directions d'école s'entendent entre elles pour réaffecter la clientèle habitant dans les zones frontières ou zones grises, en tenant compte des impératifs du transport, des mouvements de personnel et de certaines normes de répartition des clientèles dans les écoles. Le directeur du service de l'enseignement supervise l'opération, voit à l'application des normes et, le cas échéant, arbitre les litiges entre directeurs.

La définition des orientations de l'école et de son règlement disciplinaire

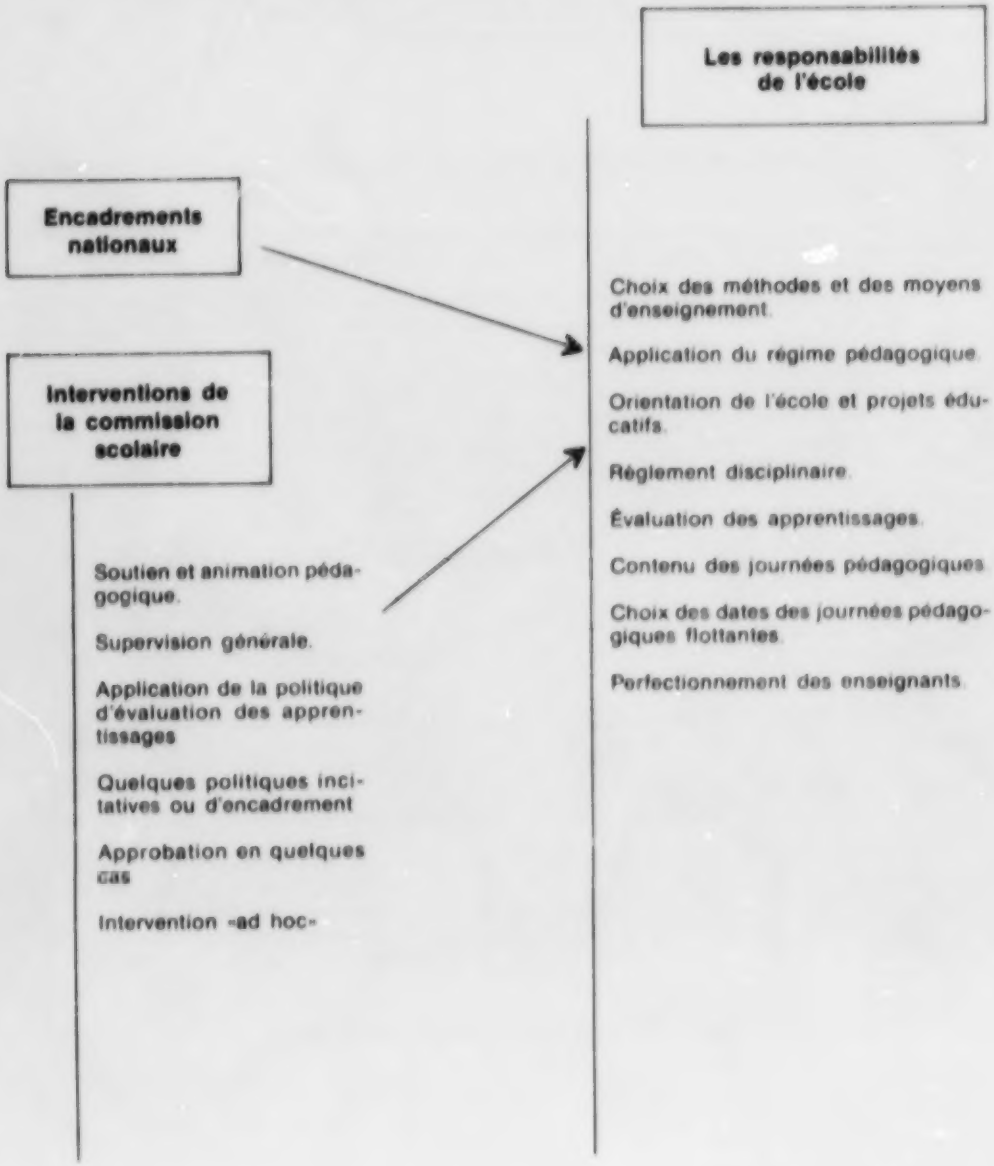
Cette attribution relève de la responsabilité de l'école. La figure 6 illustre le modèle organisationnel qui vient d'être décrit.

2.3 Mécanismes de participation et d'interaction

À la commission scolaire de Ste-Thérèse, les directeurs d'école se regroupent autour du directeur général, constituant ainsi une table de gestion qui demeure, d'une façon générale, purement consultative mais qui parfois adopte des recommandations équivalant à une décision.

Pour les matières de nature pédagogique, il existe aussi la table de pédagogie qui réunit le directeur du service de l'enseignement, un membre de la direction de chaque école et les conseillers pédagogiques. C'est à cette table que toutes les questions d'ordre pédagogique sont discutées et que les solutions sont formulées, soit pour être acheminées à la table de gestion et au conseil des commissaires, soit pour être mises en application selon la nature de la question.

Le modèle organisationnel relatif aux responsabilités en matière éducative et pédagogique (commission scolaire de Ste-Thérèse)



3. HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE D'UN MODÈLE

Un regard sur ce qui s'est produit depuis un certain nombre d'années aidera à mieux comprendre comment et pourquoi s'est produit la décentralisation administrative du choix des méthodes et des moyens d'enseignement en faveur des écoles. Quatre étapes marqueraient le déroulement des événements.

3.1 L'Époque d'avant le regroupement des commissions scolaires (avant 1972)

Avant le regroupement des commissions scolaires du territoire en 1972, on constate des situations différentes d'une commission scolaire à l'autre.

À la commission scolaire de Ste-Thérèse d'alors qui, fait important, desservait déjà 75% de la clientèle scolaire de la future commission scolaire, l'uniformité régnait entre les écoles quant au choix des manuels et des moyens d'enseignement. L'administration budgétaire des écoles était entièrement centralisée. La direction générale jugeait de l'à propos des demandes des écoles (comme des réquisitions) et, parfois, prenait l'initiative d'acheter du matériel didactique pour les écoles, lesquelles, souvent, ne l'utilisaient pas par la suite. Par ailleurs, la commission scolaire ne s'est pas prévalue des subventions versées par le gouvernement dans le cadre de l'opération: un téléviseur dans chaque classe de première et de deuxième année. En conséquence, sur le plan audio-visuel, le matériel était nettement insuffisant.

Dans les trois autres commissions scolaires, la situation se présente à peu près ainsi. D'un côté, les directeurs d'école discutaient de leurs besoins directement avec le conseil des commissaires. Par ailleurs, et ce jusque vers 1965, la direction générale de Ste-Thérèse jouait auprès de ces commissions scolaires un rôle officieux de supervision pédagogique et il semble bien que les méthodes d'enseignement et les manuels aient été à peu près les mêmes partout.

À partir de 1965, on commence à observer des différences dans ces commissions scolaires qui prennent quelque peu leur distance vis-à-vis de Ste-Thérèse. Ainsi, l'une d'elle opte officiellement pour la supervision pédagogique offerte par la Régionale Blainville - Deux-Montagnes. Ailleurs, on ne suit plus la commission scolaire de Ste-Thérèse lorsqu'elle décide de changer de méthodes d'enseignement ou de manuels.

On observe aussi que, sur le plan des équipements audio-visuels, l'une des trois commissions scolaires a tiré tout le parti possible des subventions disponibles prenant ainsi une avance sur la commission scolaire de Ste-Thérèse au point de vue du nombre, de la variété et de la qualité des appareils. Par contre, dans les deux autres commissions scolaires, l'audio-visuel est presque totalement négligé.

3.2 La première année du regroupement (1972-73)

L'année 1972-73 se présente plutôt comme une année d'adaptation au cours de laquelle des changements se produisent dans l'administration de la commission scolaire. Dans le même temps, se produit une restructuration administrative au niveau de la commission scolaire, le service de l'enseignement étant désormais placé dans un rôle de conseil et de service auprès des écoles.

En ce qui regarde la situation des méthodes d'enseignement et des manuels, on constate que les différences entre les écoles des anciennes commissions scolaires ne sont pas très grandes. Par ailleurs, on commence à vouloir corriger les disparités qui existaient entre les écoles en équipements audio-visuels.

3.3 Après 1973-74: La décentralisation de fait

L'année 1973-74 marque le début du mouvement de décentralisation du choix des méthodes et des moyens d'enseignement vers les écoles.

Les facteurs suivants expliqueraient sans doute une bonne partie de ce mouvement:

- Même si elles étaient minimes, des différences existaient entre les écoles, ainsi qu'on l'a dit plus haut. Mais, aspect plus important, les écoles avaient appris à fonctionner différemment.
- À Ste-Thérèse, on avait une gestion très centralisée; mais, en même temps, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les écoles étaient laissées à elles-mêmes de telle sorte que les directions d'école avaient appris à se débrouiller et à ne pas compter trop sur l'aide des services de la commission scolaire pour régler les problèmes auxquels elles étaient confrontées.
- Des membres de l'administration de la commission scolaire préconisaient une philosophie de gestion fondée sur une prise en charge par les écoles de leurs responsabilités.
- On se rendait compte que la logique des programmes-cadres débouche normalement sur le choix des manuels au niveau de l'école. La philosophie que certains conseillers pédagogiques engagés à cette époque ont propagé, a sans aucun doute, contribué à cette croyance.

En fait, le mouvement de prise en charge par les écoles du choix des méthodes et des moyens d'enseignement ne saurait être compris sans que soit considérée l'action prépondérante des conseillers pédagogiques.

La nouvelle commission scolaire, en effet, s'est donnée en peu de temps une équipe de professionnels non-enseignants possédant une bonne expérience et dont la compétence fut bientôt reconnue dans le milieu.

Pour certains conseillers pédagogiques, l'uniformité dans les méthodes et dans les moyens d'enseignement ne garantit aucunement l'efficacité de l'enseignement. Tout au contraire, l'enseignant doit adapter un programme général en se l'appropriant et doit utiliser une méthode (et donc aussi des manuels et autres outils) qui lui convienne et qui est appropriée à la situation. Dès lors, l'utilisation de méthodes et de moyens d'enseignement différents d'une école à l'autre devrait normalement produire un renouveau pédagogique qui atteigne en profondeur le vécu pédagogique et, en même temps, traduise ce renouveau. Cette approche aurait incité chaque équipe-école à vouloir choisir des méthodes et des moyens d'enseignement qui lui soient propres.

D'autres facteurs semblent avoir également contribué à la décentralisation. En particulier, il faut citer l'implication de plusieurs enseignants dans des programmes de formation ou de perfectionnement, soit dans les universités, soit dans des projets du milieu. On signale également l'intervention d'A.D.P. à la commission scolaire ou les contacts d'enseignants avec des enseignants d'autres commissions scolaires. En bref, les enseignants de Ste-Thérèse se sont trouvés dans des occasions nombreuses d'entrer en contact avec des utilisateurs ou même des «*propagandistes*» d'autres méthodes pédagogiques.

Dans le même temps, le directeur d'école devient responsable du budget de l'école et la procédure d'achat lui donne le pouvoir de choisir les manuels (à l'intérieur de la liste des manuels approuvés par le M.E.Q., évidemment) et le matériel didactique. Par exemple, les réquisitions en ce domaine, préparées par les écoles, étaient visées par le service des finances puis acheminées au service des achats qui s'en occupait. Il n'y avait

aucun contrôle à caractère pédagogique. Ainsi, par le fait de la mise en place d'une procédure d'achat et d'une certaine décentralisation budgétaire, le choix des manuels et du matériel didactique devenait une responsabilité décentralisée au niveau de l'école et, par le fait même, le choix des méthodes d'enseignement également.

L'approche fut quelque peu différente dans le domaine audio-visuel. La direction de la commission a mis à profit la procédure des achats d'équipements audio-visuels centralisée au niveau de la province pour continuer à corriger les écarts considérables entre les écoles et a tenté de tirer plein parti d'opérations du type: *un enseignant, un magnétophone*. Par la suite, au moment de la décentralisation opérée par le M.E.Q., la situation des équipements audio-visuels dans chaque école avait évolué considérablement. Chaque école, en effet, disposait à peu près de ce qu'il fallait pour faire face à la plupart de ses besoins. Il n'y avait donc plus de raison de conserver un budget centralisé pour la commission scolaire. Désormais, chaque école dispose d'un budget d'immobilisation qu'elle peut utiliser, entre autres, pour l'achat d'équipements audio-visuels.

3.4 1976-77...: La formalisation de la décentralisation

Chaque école avait ainsi la capacité de choisir ses méthodes et ses moyens d'enseignement avec les avantages mais aussi avec les inconvénients que cela pouvait évidemment entraîner (v.g. on se laisse impressionner par une nouvelle méthode qui n'a pas encore fait ses preuves, etc...) et les malaises qui en résultaient.

Par exemple, des parents (principalement ceux des zones tampons) dont les enfants changeaient d'école, se plaignaient des différences de méthodes et des manuels entre les écoles. Ou encore, des directeurs nouvellement nommés qui arrivaient de l'extérieur de la commission scolaire s'interrogeaient sur l'absence d'uniformité entre les écoles. De même, certains commissaires se questionnaient sur le partage des responsabilités dans le domaine de l'achat des manuels et du matériel didactique. Bref, une certaine remise en question de la décentralisation qui cependant était loin d'être généralisée. En même temps, les malaises semblaient également véhiculer l'expression de problèmes plus globaux de gestion.

Les diverses pressions commandaient néanmoins d'examiner la situation. Le dossier fut abordé à quelques reprises à la *table de pédagogie* qui regroupe le directeur du service de l'enseignement, les directeurs d'école et les conseillers pédagogiques. L'attention se concentrait principalement sur l'enseignement du français et des mathématiques.

Deux démarches différentes auxquelles étaient associés les conseillers pédagogiques furent adoptées. Du côté de l'enseignement des mathématiques, on examinera les méthodes et les manuels utilisés par les enseignants. En ce qui concerne l'enseignement du français, où la disparité des approches étaient très grande, on procéda plutôt par une révision du catalogue* servant aux réquisitions de manuels.

Ces deux démarches n'aboutissaient pas en des recommandations précises. Tout en contribuant à évaluer les méthodes et les instruments utilisés, elles permirent surtout d'approfondir le débat, de clarifier la véritable nature du problème et de rendre les directions d'écoles plus aptes à assumer leur responsabilité en matière de choix des méthodes et des moyens d'enseignement. Implicitement, on renforçait aussi cette responsabilité attribuée aux écoles. On observe également que la démarche de réflexion conduisit, par la suite, les écoles à faire davantage appel aux conseillers pédagogiques.

* Le catalogue est un instrument destiné à aider les écoles dans la procédure d'achat et à la leur simplifier; il n'a aucune valeur contraignante ou restrictive.

4. LE DISCOURS SOUS-TENDANT LE MODÈLE

La décentralisation des méthodes et des moyens d'enseignement à la commission scolaire de Ste-Thérèse repose sur deux ordres de discours.

L'un, plus général, est pragmatique et se résume à peu près à ceci. Dans le passé, l'approche de l'administration de la commission scolaire vis-à-vis des directions d'école a consisté à faire confiance à celles-ci. Or, une telle approche rejoignait le besoin d'autonomie des directions d'école et s'appuyait sur le sentiment que les services de la commission scolaire devaient jouer un rôle de service auprès des écoles, plutôt que de contrôle. Depuis lors, on a constaté que cette approche fonctionne, qu'elle rejoint la façon de voir des commissaires et que les réactions négatives, en particulier celles des parents, sont très minimes. Cependant, si c'était à refaire, peut-être modifierait-on quelque peu la façon de faire.

L'autre discours, plus théorique, est développé par l'équipe des conseillers pédagogiques. Il fonde rationnellement la décentralisation des méthodes et des moyens d'enseignement. L'historique a permis de l'esquisser. On pourrait le résumer aux propositions suivantes:

- Il importe de distinguer entre les niveaux de programmes, principalement entre le programme officiel, le programme enseigné par l'enseignant et le programme acquis par l'élève.
- Si uniformité et stabilité il doit y avoir, c'est au niveau du programme officiel qu'il faut l'atteindre.
- Dans les faits, le programme officiel est toujours adapté par l'enseignant compte tenu de ses habilités et de sa perception de la situation de son groupe. Pourquoi ne pas reconnaître cette réalité et permettre à chaque équipe-école et à l'enseignant de choisir des outils et une approche qui devraient justement leur permettre de faire en sorte que le programme acquis par l'élève soit le plus près possible du programme officiel.
- Puisque, de toute façon, chaque élève apprend à son rythme, la question de la mobilité des élèves d'une école à une autre ne se pose pas tellement en terme d'uniformité des moyens. Il s'agit plutôt pour l'école qui reçoit un élève de vérifier le plus tôt possible l'état des apprentissages de cet élève i.e. de le prendre là où il est.

5. CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE

1. Relativement au choix des méthodes et des moyens d'enseignement, et, plus largement, à la responsabilité de tout ce qui concerne la gestion de l'activité éducative, le niveau de décentralisation vers les écoles est très poussé à la commission scolaire de Ste-Thérèse.

2. Ce mode d'organisation n'est pas le fruit d'une structure formelle dessinée *a priori*. C'est un mode de fonctionnement que les acteurs se sont donnés en l'expérimentant, qu'une pratique continue et sur laquelle on s'entend a contribué à formaliser sans que des textes officiels viennent traduire cette formalisation.

3. Au total, ce mode d'organisation et de fonctionnement ne résulte pas en une différenciation très accentuée entre les écoles quant à leurs méthodes et à leurs moyens d'enseignement. On observe, d'ailleurs, chez les directions d'école, une volonté d'adopter le plus possible des instruments didactiques communs, dans la mesure où ceux-ci sont les plus appropriés, mais sans que cela ne devienne une obligation qui contraigne une école.

Dans certains cas, on a même convenu d'adopter le même manuel. Pour d'autres matières, les manuels utilisés sont à peu près les mêmes; par exemple, le manuel principal adopté pour un degré dans une école sera ailleurs le manuel complémentaire alors que le manuel principal de cette autre école sera un manuel complémentaire de la première école, les enseignants de chacune des écoles complétant en outre avec du matériel didactique produit sur place.

La différenciation peu accentuée s'expliquerait par les facteurs suivants:

- l'influence importante des conseillers pédagogiques;
- les interactions nombreuses entre les directions d'école et le sentiment entretenu par celles-ci qu'une trop grande différenciation pourrait entraîner des problèmes, principalement en ce qui a trait à la mobilité des élèves entre les écoles;
- le peu de manuels disponibles approuvés et les budgets restreints qui constituent aussi des limites importantes au choix des écoles.

4. La responsabilité qui incombe à chaque école de choisir ses méthodes et ses moyens d'enseignement augmenterait la tâche des directions d'école. Choisir exige, en effet, de s'informer, de discuter, d'analyser les possibilités. En revanche, l'exercice de la responsabilité semble avoir été un facteur de cheminement et d'enrichissement de l'équipe-école en même temps qu'elle exigeait de celle-ci un approfondissement des méthodes pédagogiques. Il semble aussi qu'il ait été souvent un facteur de vie participative au sein de l'école.

5. Les facteurs suivants auraient contribué à mettre en place le mode décentralisé de fonctionnement et à le maintenir:

- l'expérience vécue dans les écoles jusqu'en 1973 (cf. l'historique);
- la conception que l'administration de la commission scolaire entretient sur le type de relation qui doit exister entre celle-ci et les écoles et sur le rôle des services ainsi que le style de direction qui en découle;
- le rôle très important des conseillers pédagogiques et leur influence sur le développement d'une conception des programmes d'enseignement, des méthodes pédagogiques et des moyens d'enseignement. Également, la capacité de ces conseillers, à cause de leur expertise reconnue, à intervenir dans les choix des écoles.

6. Ainsi qu'on le dit plus haut et que le démontre le bref historique, les conseillers pédagogiques semblent avoir joué et semble jouer actuellement un rôle majeur dans le mode de fonctionnement qui est privilégié par la commission scolaire pour le choix des méthodes et des moyens d'enseignement. Trois facteurs complémentaires les uns des autres expliqueraient ce rôle prépondérant:

- l'expérience certaine de la plupart des conseillers et leur compétence reconnue;
- le développement, par ces conseillers, d'un discours cohérent et acceptable sur la nature d'un programme d'enseignement, sur les relations entre un programme et les méthodes et les moyens d'enseignement, sur le rôle de l'enseignant et sur la problématique de l'uniformité de l'enseignement et de l'apprentissage;
- les interventions nombreuses et acceptées des conseillers auprès des écoles.

Ce rôle des conseillers pédagogiques s'exerce et s'est exercé d'ailleurs de plusieurs façons:

- Les conseillers ont contribué à la décentralisation de la responsabilité du choix des méthodes et des moyens d'enseignement et ils lui fournissent un fondement rationnel.
- Ils contribuent à développer chez les enseignants la conscience du caractère professionnel de leur activité.
- Ils contribuent à susciter et à développer la réflexion pédagogique dans les écoles.
- Ils exercent un rôle régulateur auprès des écoles.

7. Dans l'ensemble, en matière pédagogique et éducative, l'administration de la commission scolaire intervient surtout par le soutien et l'animation pédagogique originant du service de l'enseignement. À part cela, elle intervient très peu auprès des écoles au delà des encadrements déjà définis nationalement, sauf par une politique contraignante relative à l'évaluation des apprentissages, par quelques politiques d'encadrement ou incitatives (v.g. la politique visant à favoriser l'achat de livres de bibliothèque) et par l'exercice du pouvoir d'approbation en quelques cas plutôt limités (v.g. approbation de la date des journées pédagogiques flottantes). Cependant, le service de l'enseignement exerce une supervision générale constante sur tout ce qui se fait, de telle sorte qu'au besoin, les problèmes peuvent être identifiés et discutés et le service peut intervenir dans les situations qui posent des difficultés. De plus, on interviendra d'une façon plus directe si des plaintes ou des insatisfactions sont formulées directement par des parents ou acheminées à la direction générale par les commissaires.

Le rôle exercé par le service de l'enseignement en matière pédagogique et éducative prend ainsi plusieurs formes: soutien et animation pédagogique, supervision générale, approbations, contrôle de l'application des politiques, arbitrage, élaboration des décisions de la commission scolaire et, enfin, intervention *ad hoc* dans des situations précises.

8. La mobilité des élèves entre les écoles constitue un élément important de la vie de la commission scolaire, en raison du nombre important de déménagements; en raison, également, des changements d'école susceptibles de toucher la clientèle habitant les *zones grises*.

Devant cette situation, on se serait attendu, a priori, à une uniformité assez grande entre les écoles pour tout ce qui concerne l'enseignement. Ce n'est pas la façon dont la commission scolaire a solutionné le problème. Et, à première vue, il ne semble pas que la solution vécue, i.e. la responsabilité donnée à l'école de choisir les méthodes et les moyens d'enseignement, génère des problèmes majeurs chez les enfants affectés par un changement d'école, bien que certains agents du milieu expriment des inquiétudes. Il serait sans doute intéressant qu'une étude approfondie de la question soit réalisée.

9. Il a existé et il continue d'exister certaines pressions vers l'uniformisation des méthodes et des moyens d'enseignement et, par voie de conséquence, vers la centralisation de la responsabilité du choix. Ces pressions expriment tout aussi bien les préoccupations de parents et de directions d'école à l'endroit du problème de la mobilité des élèves que certaines difficultés éprouvées par des directions d'école dans l'exercice de leur responsabilité. Ceux qui, dans le passé, ont oeuvré dans des commissions scolaires où les méthodes et les moyens d'enseignement étaient uniformisés, se sentent peut-être moins à l'aise maintenant.

10. Le mode d'interaction entre les directions d'école et la direction générale semble en être un de collaboration et de bonne entente même s'il existe des désaccords sur certains points; même si les directions d'école ne sont pas tout à fait à l'aise dans les mécanismes de participation à cause de leurs fonctions imprécises; même si, enfin, on s'attendrait à plus de décentralisation en certains champs d'activités autres que le pédagogique.

En résumé, d'un point de vue dynamique, le mode d'organisation et de fonctionnement relatif au choix des méthodes et des moyens d'enseignement pourrait être illustré par la figure suivante (fig. 6).

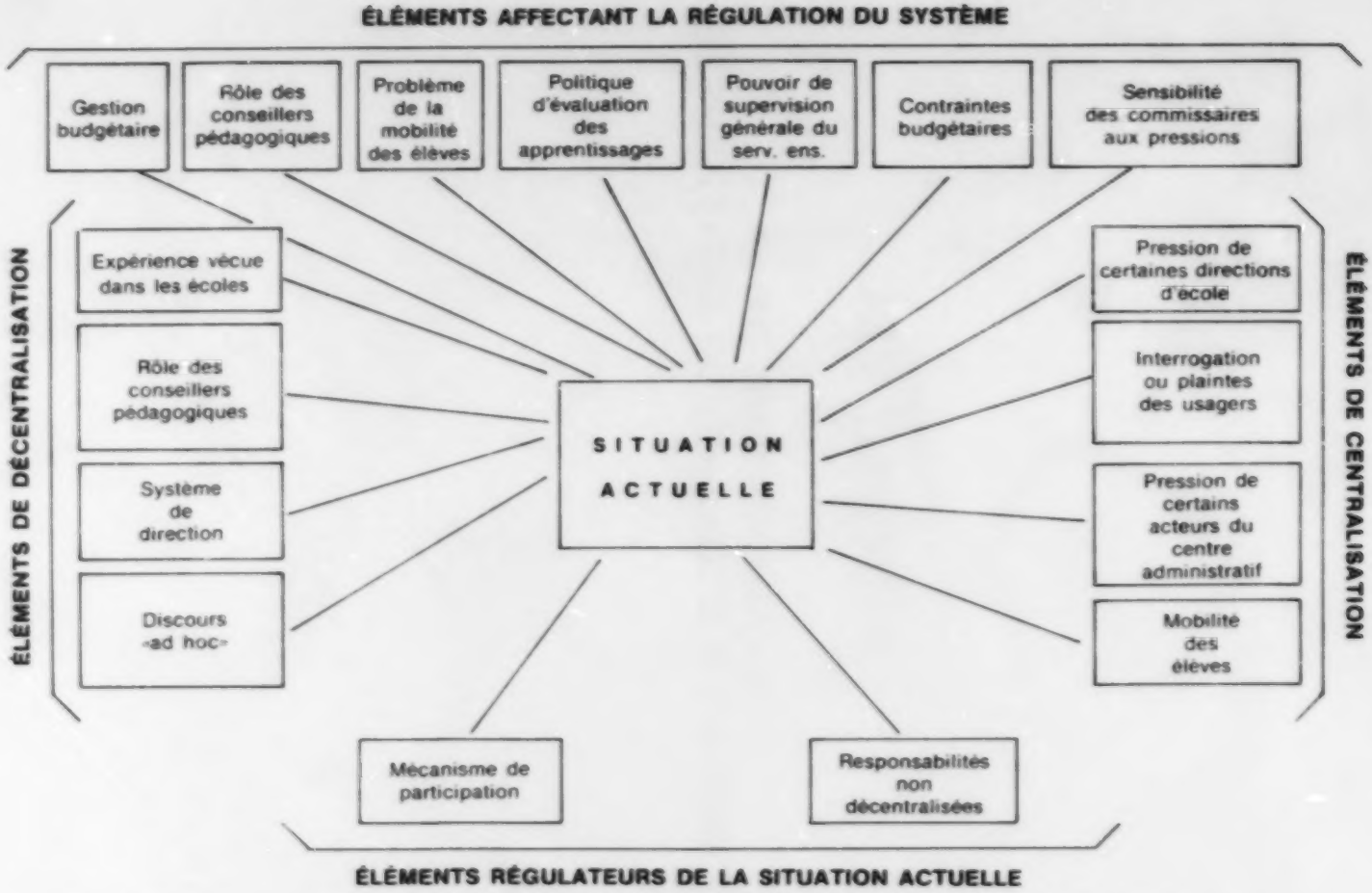
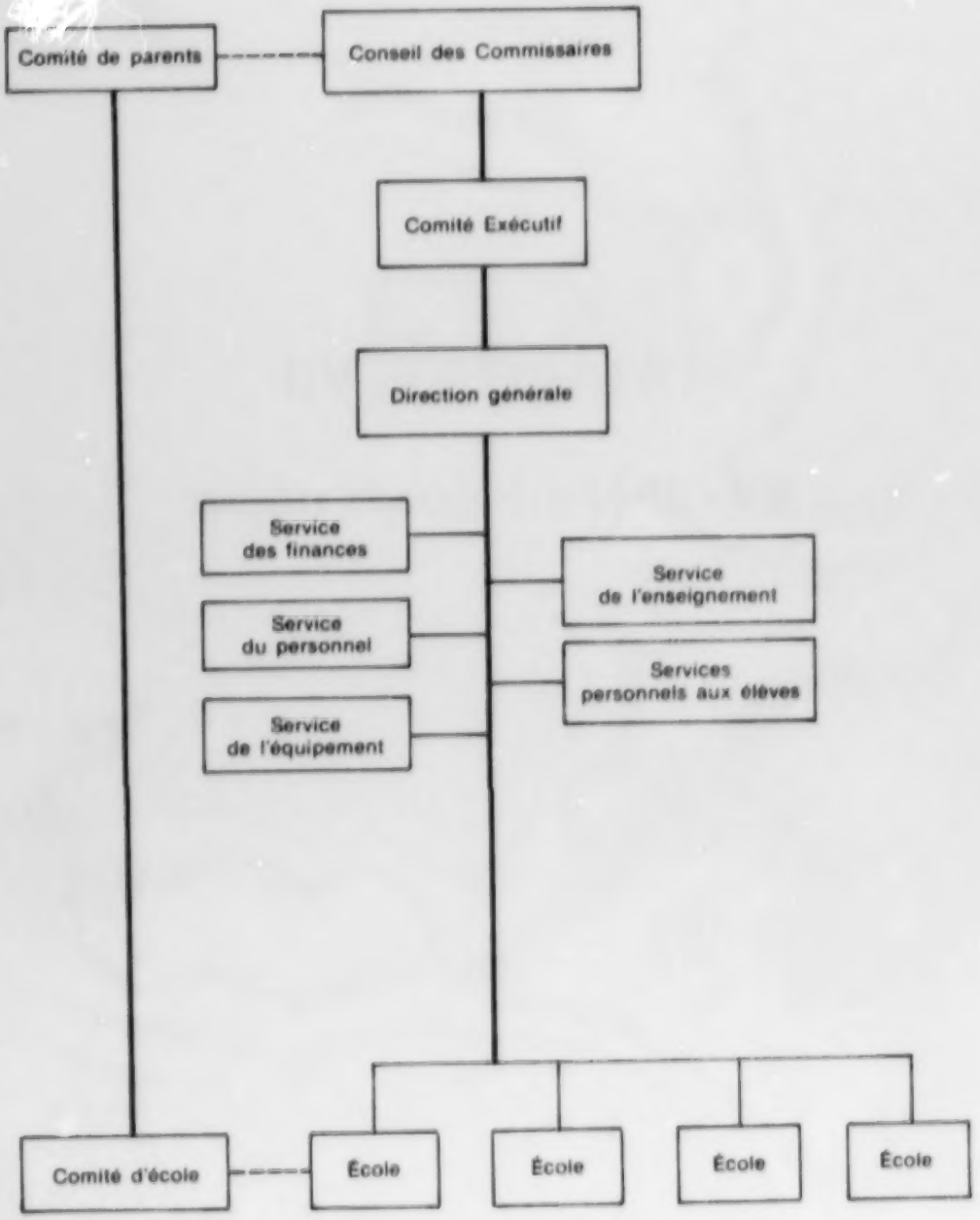


Figure 6: Représentation de la dynamique du modèle organisationnel relatif à la responsabilité du choix des méthodes et des moyens d'enseignement (commission scolaire de Ste-Thérèse).

ANNEXE VIII

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE STE-THÉRÈSE

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE STE-THÉRÈSE



CHAPITRE VII

EN GUISE DE CONCLUSION

Ce chapitre présente, en guise de conclusion, des constatations qui se dégagent de l'ensemble de nos observations. Parmi ces constatations, quelques-unes ont déjà été esquissées au cours des chapitres précédents alors que d'autres viendraient plutôt compléter les descriptions particulières à chaque milieu.

Ce sont des résultats tirés de la plupart des milieux, sinon de tous les milieux, où s'est réalisée notre recherche. Sauf exception, nous n'avons retenu aucune observation qui ne s'appliquait pas à au moins trois commissions scolaires. Nous présentons ces résultats sous la forme de généralisations qui mettent en relief des facteurs ayant une influence majeure sur les modèles organisationnels observés et qui constituent des éléments d'analyse de fonctionnements que l'on retrouve à peu près partout.

Le chapitre vise aussi à décrire un peu plus toute la richesse et toute la complexité de la vie organisationnelle de ces ensembles formés surtout d'écoles que sont les commissions scolaires et de cet aspect de la vie organisationnelle qui est la relation des parties i.e. les écoles au centre de tout, i.e. le siège social.

Compte tenu de notre méthode de recherche et de l'état des connaissances sur la question, nos généralisations sont forcément exploratoires, provisoires et même inachevées. On comprendra facilement que nous n'ayons pas débordé sur la formulation de principes d'action et nous invitons le lecteur à beaucoup de prudence et de réserve dans l'interprétation qu'il pourrait donner à nos constatations et dans l'utilisation qu'il voudrait en faire.

La multiciplicité des solutions

L'observation des différents modèles organisationnels des commissions scolaires permet de constater, tant pour les aspects que nous avons étudiés que pour l'ensemble de ces modèles, qu'il existe plusieurs réponses ou solutions pour une même question et que, dans bien des cas, celles-ci se révèlent tout aussi valables les unes que les autres.

Fait intéressant à souligner, ce qu'on croit impensable, impossible ou inutile à un endroit, se réalise parfois ailleurs avec succès et se révèle utile. Par ailleurs, certains jugent parfois insatisfaisantes des solutions qu'ils ont eux-mêmes contribué à adopter. Il leur paraissait impossible de trouver de meilleures solutions, comme si l'éventail des solutions se trouvait limité. Ailleurs, pour les mêmes problèmes, on trouvera des réponses originales et satisfaisantes.

Les directions d'école et la décentralisation

Sauf de rares exceptions, les directions d'école expriment leur satisfaction vis-à-vis des attributions administratives qui leur sont confiées par voie de décentralisation et l'associent habituellement au sentiment d'être considéré comme des dirigeants responsables. Mais, la satisfaction exprimée ne s'étend pas nécessairement à l'ensemble du modèle organisationnel à l'intérieur duquel on évolue. Il arrivera ainsi qu'à côté de cette satisfaction éprouvée, des directions d'école exprimeront de sérieuses frustrations à l'endroit du fonctionnement d'ensemble.

Les directions d'école estiment également que sous plusieurs aspects mais non sous tous, la décentralisation permet de répondre d'une façon plus rapide et plus appropriée aux besoins de l'école et qu'elle apporte un fonctionnement administratif plus efficace.

Les directions d'école qui expérimentent la décentralisation, quel que soit son degré de développement, envisagent très difficilement un retour à un fonctionnement centralisé. Quand ces directions d'école sont invitées à exprimer pourquoi il faudrait étendre la décentralisation à d'autres aspects de l'administration de la commission

scolaire, elles évoquent deux types de raisons. Parfois, c'est parce que la décentralisation apporterait plus d'efficacité et permettrait de mieux prendre en compte les besoins de l'école. D'autres fois, c'est tout simplement parce que la fonction de diriger une école est perçue comme plus satisfaisante dans un contexte de décentralisation. Dans ces cas, il semblerait bien que l'efficacité ne soit pas nécessairement en cause, du moins directement.

Le rôle de la direction d'école est-il changé quantitativement et qualitativement par la décentralisation?

Lorsque nous demandions à nos répondants si les tâches des directions d'école étaient augmentées par la décentralisation, en général, on nous répondait par l'affirmative. Mais, l'analyse des commentaires accompagnant les réponses et les réponses à d'autres questions ne nous permettent pas d'affirmer que la décentralisation a pour effet l'augmentation des tâches de la direction d'école. Examinons de plus près la question.

De toute évidence, la décentralisation apporte plus de préoccupations aux directions d'école. Par ailleurs, certaines tâches auxquelles on se réfère pour parler d'augmentation sont attribuables non à la décentralisation mais à l'organisation que l'on s'est donnée et qui, en d'autres lieux, dans un contexte tout aussi décentralisé, seront assumées par les services à la plus grande satisfaction des écoles. En outre, d'autres tâches mentionnées par les répondants ne sont en rien liées aux attributions décentralisées et existeraient tout autant dans un contexte centralisé. D'ailleurs, on a constaté que, dans un contexte moins décentralisé, les tâches des directions d'école pouvaient être tout aussi accaparantes. Tout dépend également des projets initiés par l'administration de la commission scolaire et du nombre comme des modalités des interventions de celle-ci auprès des écoles. On nous a aussi rappelé que si certaines tâches exigeaient plus de temps, d'autres étaient largement simplifiées, ce qui compensait. Enfin, quand les directions d'école souhaitent plus de décentralisation, elles évoquent pour plusieurs aspects de celle-ci, la rapidité et l'allégement des procédures qui en résulteraient.

À l'appui, on a mis en relief le fait qu'avoir à assumer la responsabilité de certaines décisions obligeait à plus de réflexion et d'analyse.

Au plan qualitatif, outre la satisfaction et le développement du sens des responsabilités qui l'accompagnent, la décentralisation aurait surtout pour effet d'amener les directions d'école à s'occuper davantage des questions de gestion que de la supervision pédagogique. Cette observation serait encore plus vraie là où le(la) directeur(trice) est le(la) seul(e) cadre dans l'école.

Les cadres de service et la décentralisation

Si certains cadres de service se sentent très à l'aise pour oeuvrer dans un contexte de décentralisation, d'autres le sont moins. On est surtout sensible à la qualité du fonctionnement d'ensemble de l'administration de la commission scolaire. Par ailleurs, les cadres sont beaucoup plus partagés et réservés quant à l'efficacité d'un modèle où le fonctionnement est décentralisé d'une façon plus ou moins développée. Dans le discours des cadres de service, on a souvent l'impression de comprendre que la décentralisation est un peu une concession, qu'il n'y a pas moyen de faire autrement et que si on s'arrêtait un peu et examinait les choses froidement, il faudrait revenir à une certaine centralisation.

Les interventions du M.E.Q.

Pour beaucoup de répondants, les interventions du M.E.Q. sont perçues comme des facteurs de perturbation pour le fonctionnement des écoles et des commissions scolaires. Ce n'est pas surtout le contenu de ces interventions qui est source de malaise (les commentaires sur les nouveaux programmes de français sont, à titre d'exemple,

passablement élogieux), ce sont leurs modalités et leur nombre. Souvent, les agents du milieu ont l'impression que l'organisme central ne mesure pas l'impact de ses interventions (même les plus anodines) et qu'il est incapable d'adopter des stratégies d'implantation qui prennent en compte la logique des milieux. C'est aussi le fait qu'on n'est jamais sûr qu'un changement apporté par le M.E.Q. ne sera pas suivi d'un autre qui irait dans un sens opposé au premier et ainsi de suite. Pour s'ajuster à toutes les interventions de l'organisme central, les commissions scolaires et les écoles doivent souvent improviser et les solutions inventées génèrent à maintes reprises des difficultés.

La pression à la décentralisation

Les demandes de décentralisation et la force des pressions qui les accompagnent paraissent fortement reliées aux facteurs suivants:

- les modalités de répartition des ressources entre les services et les écoles;
- la perception des directions d'école de l'utilisation efficace des ressources par les services;
- la perception que les directions d'école ont de l'utilisation des ressources dans l'ensemble de la commission scolaire et l'importance des contractions budgétaires;
- l'appréciation que les directions d'école font du rôle d'aide exercé par les services et leur perception de l'importance de ce rôle d'aide par rapport au rôle d'autorité;
- le sentiment éprouvé par les directions d'école d'une dépendance exagérée à l'endroit des services ou du directeur général.

La dialectique centralisation-décentralisation et le contrôle

Dans le cas où des modèles, décentralisés à des degrés divers, ont été mis en place, des répondants signalent des problèmes qui devraient, selon eux, inciter au rappel de la décentralisation: écart aux normes, non application des politiques, dépassement des termes de la responsabilité accordée, options à court terme ou sans considération pour les intérêts de l'école, abus, etc. Alors que la solution envisagée consisterait à reprendre les responsabilités attribuées, on constate qu'il existe peu de mécanismes* adéquats de contrôle ou d'évaluation des écoles qui soient utilisés d'une façon constante. Toutefois, il existe des moyens de contrôle indirects qui jouent un certain rôle régulateur et qui réussissent, en général, à éviter les problèmes trop graves. Par ailleurs, les acteurs du centre identifient habituellement des moyens qui leur permettent de compenser, du moins en partie, l'influence perdue par la décentralisation et qui jouent en quelque sorte un rôle de contrepoids. Enfin, notons que l'administration de la commission scolaire dispose de très peu de moyens de sanction ou de contraintes pour s'assurer de la conformité des directions d'école aux attentes qu'elle entretient vis-à-vis de celles-ci.

Les mécanismes de consultation

Nous n'avons pas examiné d'une façon très poussée la relation entre tous les mécanismes de consultation existant dans les commissions scolaires et le fonctionnement des modèles organisationnels qui faisaient l'objet de l'étude.

Notre démarche se limite aux mécanismes de consultation les plus liés aux modèles. Cependant, très souvent, les répondants évoquaient les autres mécanismes de

---

* Dans les cas où, en principe, de tels mécanismes existent, on observe qu'ils sont utilisés d'une façon plutôt ponctuelle et que très peu d'instruments jugés appropriés sont disponibles.

consultation. De l'ensemble des informations apportées, se dégagent les quelques points suivants:

- Les mécanismes sont en général très nombreux et résultent en un ensemble passablement complexe.
- Un des rôles les plus importants de la fonction du directeur général, auquel seront associés parfois les directeurs de service, est de gérer tous les mécanismes de consultation. Il semble bien que l'efficacité du directeur général soit fonction de son habileté à gérer ces mécanismes d'une façon satisfaisante aux yeux des gens impliqués.
- La multiplicité des mécanismes de consultation contribue sans doute au sentiment éprouvé par beaucoup d'acteurs de ne pas pouvoir influencer significativement les décisions importantes.
- Ceux qui ont la capacité de soulever les problèmes (ou d'influencer significativement la perception de l'importance des problèmes) et de préparer les projets de solutions seraient plus en mesure d'influencer l'orientation de la commission scolaire. En beaucoup de cas, ce sont les directeurs de service, de même que les directeurs de polyvalente, à un degré moindre, qui sont perçus comme ayant cette capacité.

D'où, certaines actions des autres acteurs visant à contrer cette influence ou, tout au moins, à la réduire.

- Partout, il a semblé que la table de concertation qui réunit le directeur général, les responsables de service et les directions d'école (ou leurs représentants) constitue le lieu stratégique de consultation le plus important dans la définition des orientations et dans la mise au point des solutions. Si notre observation est exacte, les caractéristiques constitutives de cette table (taille, statut, composition), ses mécanismes de fonctionnement et son mode réel de fonctionnement auront aussi une importance majeure.
- Un des éléments qui contribue à la complexité des mécanismes de consultation est le fait que, tout au cours d'un processus de consultation, relatif à une question, les mêmes acteurs (ou groupes d'acteurs) peuvent intervenir plusieurs fois à des moments différents et à des titres différents.

L'affectation des cadres

La question de l'affectation des cadres des écoles est un sujet délicat, qu'on n'aborde pas facilement. Et pourtant, c'est un facteur qui paraît jouer un rôle important dans la dynamique des modèles observés. D'une façon générale, les résultats donnent à penser que c'est un moyen indirect dont dispose l'administration de la commission scolaire pour obtenir de la part des cadres des écoles, un minimum de conformité à ses attentes. En ce sens, ce facteur possède une certaine influence régulatrice par rapport aux forces centrifuges. Il faut d'ailleurs noter que là où des postes de cadres de l'école deviennent disponibles, la direction générale* acquiert une marge de manoeuvre intéressante alors que là où c'est plus stable, elle se trouve plus contrainte. En effet, on ne peut jouer facilement avec les affectations des cadres: il n'y a pas de circonstances qui le permettent. En certains endroits, on échappe à une telle contrainte par la définition d'une politique prévoyant un changement d'affectation des cadres après une période donnée.

* Dans la plupart des commissions scolaires, l'affectation des cadres est une prérogative du directeur général, même si, formellement, la décision appartient au conseil des commissaires ou à l'exécutif.

Vu d'un autre côté, le pouvoir d'affectation des cadres du directeur général place le directeur d'école dans un état de dépendance vis-à-vis de celui-ci*.

Selon nos observations, cette dépendance devient un problème en deux types de circonstances: d'abord, lorsque les cadres des écoles ont l'impression que les raisons justifiant un changement d'affectation ne sont pas fondées sur des intérêts de l'organisation; aussi, lorsqu'il appert que les mécanismes d'affectation des cadres ne sont pas utilisés d'une façon constante. Ce sera alors une source d'incertitude non négligeable contre laquelle les cadres chercheront à se protéger. Lorsque cette situation se produit, les cadres d'école inventent des stratégies de protection. Ainsi, on chargera l'association des cadres d'école de surveiller les procédures d'affectation; on utilisera le comité d'école ou les parents pour faire pression; on évitera tout affrontement ou toute position controversée aux tables de concertation; etc.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Le style de direction du directeur général

Les informations obtenues dans notre démarche indiquent que le type de fonctionnement expérimenté dans les cinq modèles est fortement associé à la façon dont le directeur général dirige la commission scolaire. Les dimensions suivantes nous ont été signalées le plus souvent. Pour chacune des dimensions, nous soulevons les aspects qui semblent contribuer à déterminer le style de direction du directeur général.

- La relation du directeur général aux mécanismes de participation: les participants ont-ils habituellement l'impression que les décisions du directeur général ou les recommandations de celui-ci au conseil des commissaires sont une résultante de leur participation ou plutôt que le directeur général utilise les tables de concertation pour légitimer ses propres prises de décision et profite des difficultés de convergence entre les participants pour se laisser toute la marge de manoeuvre désirée?
- L'affectation des cadres d'école par le directeur général: la procédure d'affectation des cadres d'école utilisée par le directeur général est-elle perçue ou non par les cadres d'école comme une procédure effectuée selon des règles du jeu qui ne varient pas au gré des objectifs du directeur général? Les changements dans les affectations sont-ils perçus comme étant motivés par des raisons liées aux impératifs de l'organisation? Dans quelle mesure le directeur général utilise-t-il son pouvoir d'affecter les cadres d'école pour obtenir de la part de ceux-ci une certaine conformité à ses attentes et dans quelle mesure ce type d'influence contribuerait-il à exacerber chez les cadres d'école leur sentiment de dépendance à l'égard du directeur général?
- La répartition des ressources: les cadres d'école ont-ils l'impression que les décisions affectant la répartition des ressources sont fondées sur des raisons liées aux besoins des écoles ou acceptables objectivement ou bien ont-ils l'impression que d'autres motifs les fondent?
- La fidélité aux règles du jeu: le directeur général respecte-t-il habituellement les règles du jeu auxquelles la plupart des acteurs de l'organisation adhèrent et auxquelles il a lui-même consenti ou les utilise-t-il au gré de ses objectifs et de

* Il ne faudrait pas dramatiser cette dépendance du directeur d'école vis-à-vis de la direction générale. L'idéologie managériale sur laquelle repose l'administration scolaire québécoise et nord américaine, ne remet pas en cause ce genre de situation. On se rappellera qu'ici au Québec, on réclame depuis quelques années une plus grande marge de manoeuvre en faveur des directions d'école dans l'affectation de leur personnel. Par ailleurs, on pourrait opter pour d'autres mécanismes d'affectation des cadres d'école qui pourraient créer d'autres dépendances. Enfin, notons que ce n'est pas le problème de la dépendance de l'école à l'endroit de la commission scolaire qui est en cause ici.

ses intérêts? Le directeur général a-t-il tendance à favoriser la clarification des règles du jeu qui régissent le fonctionnement de l'organisation ou a-t-il tendance à profiter de la confusion ou de l'absence des règles du jeu?

- La relation aux parents ou aux commissaires: le directeur général joue-t-il un rôle de lien entre les commissaires et les parents d'une part, et d'autre part, les cadres d'école, ou utilise-t-il les commissaires et les parents comme un moyen de pression sur les cadres d'école?
- Les relations entre les écoles et les services: le directeur général contribue-t-il à clarifier les relations entre les écoles et les services ou laisse-t-il les ambiguités et les tensions se développer?

Il importe de noter que la perception des acteurs ne dissocie pas les aspects les uns des autres. L'appréciation de chacun des gestes du directeur général est influencée par la perception d'ensemble tout en contribuant également à créer cette perception.

La position structurelle du directeur général et la supervision

Généralement, les responsables des services, le secrétaire général de la commission scolaire et les directeurs ou les directrices d'école relèvent directement du directeur général de la commission scolaire. Il arrive aussi que d'autres officiers relèvent également de celui-ci. Dans tous les cas, c'est beaucoup de personnel dont le directeur général est le supérieur immédiat, lui le premier officier de la commission scolaire qui, en plus, doit remplir d'autres fonctions très exigeantes en temps (v.g. la relation avec le conseil des commissaires, etc.) et qu'il ne peut négliger. Il y a, bien sûr, des raisons historiques qui expliquent cette situation que l'on retrouve à peu près partout. Néanmoins, elle a des conséquences assez importantes. L'une de celles-ci est le type de direction exercé par le directeur général auprès de tous les officiers qui relèvent directement de lui. Par la force des choses, ce doit être une supervision très large, pour ne pas dire «lâche». Le directeur général intervient principalement lorsqu'il y a des problèmes, lorsque des usagers ou des commissaires soulèvent des plaintes ou des interrogations importantes ou lorsqu'un responsable de service constate des écarts majeurs dans la façon dont les directions d'école observent les politiques de la commission scolaire.

Pour s'acquitter de leur responsabilité, des directeurs généraux ont défini un mécanisme qui consisterait à rencontrer annuellement chaque direction d'école en vue de remplir le besoin de supervision avec chacune des directions d'école. Un autre mécanisme mis en place est la procédure formelle d'évaluation des cadres à toutes les années. Mais, il y a beaucoup de résistances qui se manifestent à l'endroit d'un tel mécanisme et de tous les instruments de support qu'on tente d'élaborer.

La conclusion qui se dégage naturellement de cette observation c'est que le directeur général n'est probablement pas dans une fonction structurelle qui lui permette d'exercer adéquatement son rôle de supervision vis-à-vis tous ceux qui relèvent directement de lui.

Les règles du jeu et les structures formelles

Parmi les principaux facteurs qui influenceraient les fonctionnements organisationnels que nous avons pu observer, il faut retenir les règles du jeu qui régissent ces fonctionnements. Définissons les règles du jeu comme étant des normes que les acteurs doivent respecter de fait dans leurs interactions et dans leurs façons de faire.

D'après nos observations, il semblerait que plusieurs règles du jeu se créent ou se développent au cours des interactions entre les acteurs. Ces règles prendraient une valeur impérative aux yeux des acteurs impliqués.

D'où la question, quelle est l'importance des normes formelles (par exemple, les lois, les règlements, les politiques des commissions scolaires, structures formelles) dans le développement des règles du jeu qui régissent les fonctionnements? Par ailleurs, quelle influence directe exerceraient les normes formelles sur les fonctionnements? Assez curieusement, il est très difficile de répondre à ces deux questions. À première vue, on peut cependant dire que les normes formelles sont loin d'exercer une influence totalement déterminante sur les fonctionnements et encore moins une influence exclusive.

D'après nos informations, les normes formelles réussiraient à influencer le développement des règles du jeu, soit quand elles définissent un mode de fonctionnement qui correspond aux attentes des différents groupes d'acteurs, mais qu'ils n'ont pas réussi à cerner, soit quand elles explicitent un mode de fonctionnement sur lequel on s'entend déjà. Dans les deux cas, les normes formelles exercent une fonction de clarification par rapport aux règles du jeu qui régissent les interactions des acteurs et il semble bien qu'alors, on s'y conforme assez bien.

Une deuxième constatation qui se dégage, c'est que les acteurs se conformeraient aux normes formelles dans l'un ou l'autre des cas suivants:

- une sanction précise est liée à la conformité ou à la non conformité d'un acteur à une norme formelle;
- si les règles du jeu diffèrent des normes formelles (ce qui est très souvent le cas), et si, un acteur n'adhère pas aux règles du jeu, il choisira de se conformer aux normes formelles comme une stratégie pour marquer son désaccord et pour provoquer une modification des règles du jeu;
- si les règles du jeu diffèrent des normes formelles et si un acteur se sent menacé soit par le fonctionnement adopté soit par la marge de manoeuvre laissée à d'autres acteurs à cause de l'imprécision des règles du jeu, leur non application ou leurs modifications fréquentes, il choisira de s'enligner sur les normes formelles comme une stratégie pour se protéger.

Dans ces trois cas, on remarque que la conformité aux règles du jeu ne traduit pas une démarche de collaboration entre les acteurs mais plutôt des réactions à des oppositions entre eux.

Outre cela, et d'une façon plus générale, il ne semble pas que les normes formelles ou les modèles formels déterminent «a priori» et régissent d'une façon impérative, les modèles organisationnels réels des commissions scolaires visitées et constituent les règles du jeu de leur fonctionnement. Le formel serait en fait un élément exemplaire dans la définition d'une solution aux problèmes organisationnels rencontrés par le formel. Si notre compréhension de la situation est exacte, cela voudrait dire que beaucoup d'acteurs ne suivent pas la loi, à moins d'y être contraint d'une façon précise; ils s'en servent et ils s'y réfèrent pour trouver des solutions.

Enfin, les normes formelles ou les modèles formels joueront la fonction de cadres à l'intérieur desquels on agit mais sans qu'on s'y sente vraiment contraint. À moins évidemment que ce cadre joue aussi une fonction de clarification.

Toujours à propos des règles du jeu, on a pu constater que les autorités d'une commission scolaire interviennent d'une façon prépondérante dans le développement de ces règles en acceptant ou pas de se conformer à celles qui s'élaborent progressivement dans l'organisation, en plus d'avoir contribué à leur élaboration, comme tous les autres intervenants*. Lorsque tous les acteurs réussissent à s'entendre sur les règles du jeu, il

* Il ne faut pas oublier cependant qu'un poste d'autorité permet habituellement à celui qui l'occupe d'influencer à son avantage les situations.

appert que le fonctionnement soit harmonieux. Mais, quand les autorités modifient les règles du jeu, sans que ce soit le fruit d'un processus ou tous les intervenants ont été impliqués, il en résulte des perturbations: d'abord des frustrations chez les autres acteurs; mais aussi des réactions de riposte et des réactions de défense ainsi qu'on l'a dit plus haut.

Plutôt que d'adhérer à des règles du jeu permanentes, il arrive que les autorités préfèrent se garder le plus de marge de manoeuvre possible (ainsi on préférera ne pas dire avec précision les fonctions d'un organisme de consultation) et, par conséquent, qu'elles bloquent toute entente possible, ou qu'elles initient continuellement de nouvelles façons de faire. Dans ces cas, les résultats seraient à peu près les mêmes.

Il arrive aussi que les acteurs n'arrivent pas à s'entendre sur les règles du jeu qui régiraient leurs interactions (le désaccord se manifeste souvent par des perceptions opposées) sur ce qui se passe. On a pu constater que certaines autorités profitent de ces désaccords pour élargir leur marge de manoeuvre. Dans ces cas, les autres acteurs ne semblent pas accepter facilement que les autorités profitent des désaccords. On s'attend plutôt, en effet, à ce que celles-ci aident les intervenants à s'entendre progressivement sur des règles du jeu. C'est un rôle qu'on ne leur pardonne pas facilement de ne pas jouer.

Généralement, mais plus particulièrement au primaire, il nous a paru que les directions d'école ont tendance à sous-estimer le nombre et l'importance des attributions administratives qui leur sont confiées ainsi que l'étendue de la marge de manoeuvre qui leur est laissée dans l'administration de leur école ou qu'on pourrait leur déléguer. Très peu de directions d'école nous ont affirmé clairement posséder des pouvoirs qui leur sont reconnus par la loi (v.g. le pouvoir de choisir les manuels scolaires*) même lorsque, au cours de l'entrevue, l'occasion leur était donnée de le faire. Et, lorsque nous avons vérifié auprès d'elles les possibilités que les commissions scolaires avaient d'aménager au niveau local le temps prévu devant être consacré aux différentes matières, suivant l'article 42 et 26 des règlements concernant le régime pédagogique**, nous avons constaté que peu de répondants avait connaissance de cette possibilité.

Nous n'avons pu trouver dans les commissions scolaires visitées, sauf dans une, un texte décrivant d'une façon claire et complète la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre l'administration de la commission scolaire et les directions d'école. Dans la commission scolaire qui fait exception, c'est tout récemment*** qu'on a mis au point un texte complet consacré spécifiquement aux attributions des différents responsables.

Dans une deuxième commission scolaire, plusieurs documents (politiques officielles, description de tâches spécifiques) permettent de reconstituer une partie du modèle organisationnel formel relatif aux attributions administratives pour l'ensemble des activités de la commission scolaire mais ce, d'une façon très incomplète. La formalisation écrite de plusieurs démarches dans cette commission scolaire remplace d'ailleurs quelque peu la fonction que jouerait un recueil portant sur la répartition des responsabilités et des pouvoirs.

---

* L'article 32.4, alinéa 4° de la Loi de l'instruction publique dit en effet que le directeur ou le responsable d'école «choisit les manuels scolaires et le matériel didactique», «conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire et compte tenu des fonctions du conseil d'orientation».

** L'article 42 du règlement concernant le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire de 1981 dit ceci: «La commission scolaire peut répartir différemment le temps prévu à l'article 43, à la condition qu'elle s'assure de la réalisation des objectifs obligatoires et de l'acquisition des contenus notionnels obligatoires compris dans les programmes d'études. L'article 26 du règlement du secondaire dit la même chose, mutadis mutandis.

*** Plus précisément, ceci s'est produit au cours de l'année 1987.

Ailleurs, on possède bien sûr des documents de tous ordres qui traduisent l'organisation existant dans la commission scolaire mais rien qui ne permette de retracer le modèle organisationnel formel de la répartition des responsabilités et des pouvoirs.

À un deuxième niveau, on constate que la répartition qui se veut officielle des responsabilités et des pouvoirs est très souvent la résultante d'une entente plus ou moins achevée entre tous les cadres (école, services et direction générale) de la commission scolaire plutôt qu'une décision formelle du conseil des commissaires. Cette entente entérinée par le directeur général est souvent peu explicite et demeure au niveau des orientations. C'est cas par cas et progressivement qu'on l'explicitera dans la pratique. Il arrive même que l'entente n'ait jamais fait l'objet d'une décision explicite mais qu'elle conserve un caractère implicite qui sera ratifié par la pratique.

Finalement, et sauf erreur, en aucun cas, l'ensemble des attributions administratives conférées aux directions d'école ne fait l'objet d'une délégation explicite, directe et exhaustive du conseil des commissaires. Toutefois, cette délégation de responsabilités et de pouvoirs se fait parfois par le biais de l'adoption de politiques où sont clarifiées des attributions de responsables. Dire ceci n'implique pas cependant que le modèle de répartition des responsabilités et des pouvoirs entre l'administration de la commission scolaire et les directions d'école a été convenu à l'insu des commissaires et malgré eux. Pour autant que nous ayons pu le constater, ceux-ci semblent tout à fait au courant du modèle organisationnel prévalant, tout au moins dans ses grandes lignes.

Les relations entre le primaire et le secondaire

La grande dynamique des relations entre le primaire et le secondaire apparaît comme un élément important dans le fonctionnement des modèles mis en place*. D'un côté, l'autonomie donnée par l'administration des commissions scolaires aux écoles secondaires** est en général plus grande que celle laissée aux écoles primaires. D'un autre côté, à cause de leurs ressources, les écoles secondaires sont beaucoup moins dépendantes des services de la commission scolaire que les écoles primaires. La perception que les directions d'école primaire ont de la situation vécue au secondaire les incitent, d'après nos observations, à revendiquer plus de décentralisation et d'autonomie même si, dans tous les cas, ce ne serait pas absolument souhaitable.

En outre de cela, les directions d'école secondaires semblent dans la plupart des cas exercer une influence assez importante sur les décisions de l'administration de la commission scolaire, influence qui est souvent perçue comme non justifiée par les directions d'école élémentaire. Par ailleurs, la culture des directions des écoles secondaires et leur façon de fonctionner différeraient selon la plupart de nos répondants de celles des directions du primaire. Pour ne retenir que quelques caractéristiques qui ont été identifiées par les répondants et qui distinguent les directions du primaire de celles du secondaire, notons les suivantes:

- le directeur ou la directrice de l'école primaire est plus généralement le(la) seul(e) cadre de l'école, tout au plus est-il(elle) assisté(e) d'un(e) seul(e) adjoint(e);
- le directeur ou la directrice de l'école primaire occupe une bonne partie de son temps au rôle de dépannage (v.g. trouver les mitaines de tel élève; poser un sparadrap à l'autre qui s'est blessé légèrement; inventer une solution de rechange pour un troisième élève qui a «fait pipi» dans ses culottes; voir à faire réparer dans le meilleur délai la vitre d'une classe qui a été brisée, etc.);

* On notera ici que quatre des cinq commissions scolaires que nous avons examinées sont des commissions scolaires intégrées.

** C'est principalement le cas des polyvalentes.

- le niveau de formation des enseignants(es) du primaire est habituellement moins élevé que celui des enseignants(es) qui oeuvrent au secondaire;
- le type d'interaction des enseignants(es) du primaire et du directeur ou de la directrice avec les élèves diffère sensiblement de ce qu'il est au secondaire et développe en conséquence, chez les enseignants(es) et le directeur ou la directrice des modes de comportement particuliers;
- l'équipe de référence des enseignants(es) du primaire est habituellement l'équipe-école et non l'équipe de niveau, de la famille, du secteur ou du département comme au secondaire;
- le directeur ou la directrice du primaire est fortement dépendant(e) des services de la commission scolaire.

Ces différences appelleraient donc une différenciation des relations de l'administration de la commission scolaire avec les différentes directions d'école, selon qu'elles sont du primaire ou du secondaire. Mais, dans la plupart des cas, les directions du primaire définissent leurs attentes, en outre, en fonction de ce qu'elles perçoivent au secondaire de telle sorte que le mode de fonctionnement idéal n'est pas facile à trouver. Ainsi, dans les mécanismes de participation où siègent les directions du primaire et celles du secondaire et lorsqu'il n'est pas question de problèmes particuliers de relations entre le primaire et le secondaire, les convergences sont plutôt difficiles à trouver et la frustration gagne souvent les uns et les autres. Mais, en même temps, les directions du primaire n'aimeraient pas trop que celles du secondaire fassent route seules sans tenir compte d'elles.

Les relations entre les écoles et les services

Les relations qui existent entre les services de la commission scolaire et les directions d'école sont au coeur des modèles étudiés dans cette recherche. Plusieurs constatations ressortent de notre démarche:

1. Suite à l'observation de la réalité, on peut dire que les services jouent en principe deux rôles auprès des écoles: un rôle d'aide et un rôle d'autorité mais d'une façon qui varie beaucoup d'une commission scolaire à l'autre. Le rôle d'aide est multiple. Il consiste principalement à conseiller les directions d'école dans le champ d'activités du service (c'est le rôle d'expertise), à assumer des tâches dans le but d'alléger l'administration de l'école (c'est le rôle de soutien) et à favoriser la concertation entre les écoles.

Le rôle d'autorité, quant à lui, origine de la responsabilité confiée à un directeur de service et au service lui-même d'assurer la bonne marche d'un champ d'activités dans la commission scolaire. Ce rôle comporte aussi plusieurs dimensions. Il consiste à initier des politiques visant à assurer la bonne marche du champ d'activités; à contrôler la conformité des écoles aux politiques, aux normes, etc.; à définir des normes; à prendre des décisions; à donner des approbations aux écoles; à faire valoir auprès des autorités de l'école les exigences des normes techniques ou professionnelles à l'encontre d'une approche plus «profane» de l'école; et, finalement, à jouer un rôle de contrepoids vis-à-vis des directions d'école à l'égard de décisions de celles-ci qui ne considéreraient pas le long terme ou dont les motifs ne sembleraient pas entièrement reliés aux intérêts de l'école.

Les responsables de service et les services jouent en plus un rôle de conseil auprès de la direction générale et du conseil des commissaires. Cependant, ce rôle en est finalement un d'autorité par voie de participation et s'exerce en grande partie à travers les mêmes mécanismes.

Les services assument également une fonction de contribution à la mise en place de services éducatifs pour la population (l'organisation du transport des élèves, la

taxation, etc.) et une fonction de relation entre la commission scolaire et d'autres organismes. Mais, en fait, ces fonctions pourraient entrer, de façons diverses, dans les deux rôles identifiés plus haut.

2. Le dosage des différents rôles varient d'un service à l'autre dans chaque commission scolaire et d'une commission scolaire à l'autre. Notre étude manifeste bien que chaque commission scolaire possède en quelque sorte son propre modèle de relations écoles-services. Cependant, dans tous les cas, on retrouve les quatre constantes suivantes:

- le rôle d'aide joué par les services est fort important et reconnu par tous comme étant joué et comme devant être joué (ce qui variera, c'est la satisfaction quant à la façon dont ce rôle est joué et la perception de l'importance qu'il doit avoir);
- selon l'organigramme des commissions scolaires et aux dires des responsables, aucun service n'a apparemment d'autorité directe sur les écoles;
- dans tous les cas*, les services remplissent un rôle d'autorité. L'importance de ce rôle varie énormément d'un service à l'autre et d'une commission scolaire à l'autre;
- dans le fonctionnement quotidien, les deux principaux rôles des services sont joués concurremment et complémentairement. Plusieurs actions des services comportent les deux rôles. L'ultime recours du rôle de conseil sera d'ailleurs fort souvent le contrôle.

3. Quelques dimensions du rôle d'autorité joué par les services comportent des difficultés majeures. En particulier, le contrôle exercé par un service est habituellement une source de frustration tant pour la direction d'école que pour le service et une source de tension entre les deux. La plupart du temps, lorsqu'elle est prise en faute**, la direction de l'école n'a pas l'impression d'avoir mal agi (la norme formelle est-elle vraiment impérative dans la perception des cadres scolaires?), mais plutôt de s'être conformée aux impératifs combinés de la situation et des intérêts de l'école. En donnant les suites appropriées à son activité de contrôle, lorsqu'il y a lieu, le cadre de service lui, a l'impression que son intervention (qu'elle se fasse directement ou par l'intermédiaire du D.G.) ne sera pas acceptée par la direction de l'école et qu'elle provoquera des tensions entre lui et celle-ci.

Or, il fut un temps où les responsables des services exerçaient une autorite fonctionnelle directe sur les écoles***, où la réunion de ces responsables avec la direction générale constituait le mécanisme le plus influent de la commission scolaire**** et où le directeur général dirigeait plutôt par les directeurs de service que par les directions d'école. Or, ce mode d'organisation n'est pas celui qui prévaut dans bon nombre de commissions scolaires du Québec. Maintenant, le directeur général dirige aussi la commission scolaire avec les directions d'école***** et parfois plutôt avec les directions d'école qu'avec les services. Cette évolution a évidemment eu pour effet de diminuer considérablement, du moins en apparence, l'influence exercée par les services sur le fonctionnement de la commission scolaire.

---

* Dans un des cas observés, ce rôle est vraiment très réduit.

** On exclut ici les cas de fraude ou de mauvaise volonté.

*** Dans tous nos cas, cette autorité existe encore sinon formellement, du moins en pratique. Elle est cependant restreinte et dans au moins un cas, presque réduite à un minimum.

**** Si on exclut le conseil des commissaires qu'on ne met pas en cause ici.

***** Il serait intéressant de voir dans quelle mesure la loi 71 a contribué à cette évolution.

Compte tenu de cette évolution et compte tenu que les directions d'école relèvent du directeur général (ou du directeur général adjoint), il arrive que des directions d'école estiment illégitimes les contrôles que les services exercent sur elles. Le personnel des services, de son côté, n'estime pas toujours justifiée l'évolution qui s'est produite. Pour une part, on a tendance à croire que les services sont plus en mesure d'assurer le respect des exigences reliées aux normes professionnelles ou techniques de chacun des champs d'activités dont ils sont responsables et d'éviter aux écoles des décisions qui, à long terme, compromettraient l'avenir de l'école (ne voit-on pas certaines écoles accumuler des passifs?) ou ne seraient pas reliées aux meilleurs intérêts de celle-ci ou de la clientèle. D'où l'insatisfaction des services de ne pouvoir, dans bien des cas, exercer davantage le rôle d'autorité; leur sentiment d'être justifié à exercer un certain contrôle, mais leur frustration de constater que souvent cet exercice est vain; leur tendance à parfois estimer que les directions d'école n'ont pas la compétence requise pour exercer toutes les responsabilités qu'on leur confie et qu'il serait plus rentable de les redonner aux services; et, enfin, les actions qu'ils entreprennent en vue de recentraliser certaines attributions.

4. Certaines autres observations sembleraient éclairer davantage la relation écoles-services principalement en ce qui concerne le rôle d'aide joué par les services.

- Il semble bien que les interventions des services sont acceptées et que les services eux-mêmes sont acceptés dans la mesure où ils sont perçus comme utiles et efficaces par les directions d'école. Il faudra donc que les directions d'école considèrent que les services les aident vraiment. À cet égard, elles seront très sévères à l'endroit d'un service si elles ont l'impression qu'un service les laisse se débrouiller seules sous prétexte qu'une responsabilité appartient à l'école alors que ce service pourrait les aider grandement.
- Les écoles s'attendent à ce que les services leur apportent de la compétence technique ou de l'expertise; plus le personnel des services sera perçu comme compétent, plus, nous semble-t-il, on fera appel à lui et on s'en remettra à lui, à la condition évidemment, qu'on ait pas l'impression que le service en profite pour accroître son contrôle sur l'école. Paradoxalement cependant, cette dépendance acceptée de l'école vis-à-vis du service a pour effet inéluctable d'augmenter le contrôle du service sur l'école. Comme les directions d'école peuvent habituellement revendiquer quelque compétence en matière d'éducation, on comprend les difficultés qui risquent très souvent (mais pas toujours) de se créer ou de se développer plus particulièrement entre les services éducatifs (services à l'enseignement et services aux élèves) et les directions d'école.
- Les directions d'école accepteraient mieux les services si elles avaient l'impression que ceux-ci utilisent efficacement les ressources à leur disposition ou que les services n'enlèvent pas indûment des ressources aux écoles. Dans les situations de décroissance, ce facteur devient donc un enjeu crucial.
- Les directions d'école semblent se montrer davantage favorables aux services et à leurs responsables dans la mesure où les interactions avec ceux-ci sont développées. On voudra également du côté des écoles, que les services consultent les écoles avant de mettre en branle des nouvelles façons de faire, des projets, etc. Paradoxalement, ces interactions peuvent devenir, à la longue, coûteuses en temps et donc hypothèquent quelque peu l'efficacité des services.
- Dans toutes les commissions scolaires, les services donnent du travail aux écoles: formulaires à remplir, consultation par questionnaire, demander à exprimer par écrit, etc. C'est là une source de tension continuelle entre les écoles et les services même si les demandes visent à répondre à des besoins des écoles, des tensions semblent plus fortes lorsque ces demandes ne sem-

blent pas coordonnées et lorsque l'échéancier n'est déterminé que par le service.

- Une autre source d'agacement pour les directions d'école c'est d'avoir à coordonner les actions des services; et, souvent, elles sont incapables de le faire, en particulier, faute de temps.
- Il semble bien que plus les façons de fonctionner des écoles sont diversifiées, plus le rôle d'aide rempli par les services est frustrant pour ceux-ci et plus ils ont tendance à vouloir uniformiser les procédures, etc., et donc à centraliser.
- Les directions d'école manifestent de l'insatisfaction vis-à-vis un service si elles ont l'impression que les besoins de celui-ci passe avant leurs besoins et si les services subordonnent les exigences des écoles aux impératifs des normes de leur profession ou de leur champ d'activités.
- Le degré d'entente entre les directions d'école et les responsables de service semblent liés au partage d'une même perception de la valeur impérative des normes. Là où les gens d'un service accordent plus d'importance à une norme et à son application que la direction de l'école, dans la même mesure, il y aurait danger de mésentente et même de conflit, entre le service et la direction de l'école.

EN RÉSUMÉ

Pour résumer nos constatations, on pourrait dire que la qualité du fonctionnement des modèles étudiés, pour ne pas parler d'efficacité, l'état de satisfaction ou de frustration des cadres d'école et la forme que revêtent les interactions (collaboration, indifférence, confrontation accompagnée ou non de sentiments négatifs, tension, conflits) entre ceux-ci et l'administration de la commission scolaire seraient loin d'être lié exclusivement au niveau de décentralisation en faveur des écoles atteint dans la commission scolaire. D'autres facteurs jouent tout autant, sinon plus. Parmi ceux-ci, il y aurait, selon notre observation:

- le style de direction du directeur général;
- la perception que les acteurs ont de la capacité des mécanismes de participation de la commission scolaire à véhiculer efficacement leur vécu et à répondre à leurs problèmes;
- le mode d'interaction entre les directions d'école et les services et la perception que l'on entretient à l'endroit de ceux-ci. Plus spécifiquement, la perception de l'aide apportée aux écoles par les services;
- le respect par l'administration de la commission scolaire des règles du jeu que l'on s'est donné et la perception par tous de l'équité de ces règles i.e. du fait qu'elles n'avantagent pas indûment un groupe d'acteurs par rapport aux autres (v.g. les directions du secondaire par rapport au primaire ou le directeur général par rapport aux directions d'école). À propos de l'équité des règles, notons que, très rarement, on a soulevé des objections à ce qu'une école soit favorisée au plan des ressources financières, ou à d'autres plans, par rapport aux autres écoles, si les raisons de cette faveur étaient perçues comme valables;
- le sentiment des directions d'école de réussir dans leur école.

Voilà les quelques constatations qui ressortent de cette étude.

Conseil des présidents et directeurs généraux

Présidents:

Bernard G. Rivest	commission scolaire Chomedey de Laval
Maurice Paradis	commission scolaire de Le Gardeur
Michel Venne	commission scolaire Les Écores
Claude Paquette	commission scolaire des Manoirs
J.-Maurice Éthier	commission scolaire de Ste-Thérèse
Gilles Dupuis	commission scolaire de Verdun

Président de l'Association: M. Maurice Paradis
Vice-président: M. Bernard G. Rivest

Directeurs généraux:

Edmond Leroux	commission scolaire Chomedey de Laval
Serge Rochon	commission scolaire de Le Gardeur
Achille Corbo	commission scolaire Les Écores
Marcel Théoret	commission scolaire des Manoirs
Jean Poitras	commission scolaire de Ste-Thérèse
Claude Magnan	commission scolaire de Verdun

Comité de gestion

Irénée Chartrand	commission scolaire Chomedey de Laval
Ginette Papin	commission scolaire de Le Gardeur
Gaston Ouellette	commission scolaire Les Écores
Clément Paquette	commission scolaire des Manoirs
Jean Charles Limoges	commission scolaire de Ste-Thérèse
Jean-Guy Blanchette	commission scolaire de Verdun

Président: M. Clément Paquette
Vice-Président: M. Irénée Chartrand

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION: Jean-Paul Vermette.

Série

notre école

1. **QUELQUES ASPECTS DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE VERS LES ÉCOLES**
   André Brassard et Marcel Ouellet,
   professeurs à l'Université de Montréal

2. **CENTRALISATION - DÉCENTRALISATION ÉTUDE DE MODÈLES ORGANISATIONNELS**
   André Brassard et Luc Brunet,
   professeurs à l'Université de Montréal

3. **LE LIVRE BLANC ET LA CONFESSIONNALITÉ**
   Marcel de Grandpré,
   professeur à l'Université de Montréal

4. **UNE ÉTUDE DES POUVOIRS SCOLAIRES DES PARENTS**
   Donald A. Burgess et Clermont Barnabé,
   professeurs à l'Université McGill

5. **DESCRIPTION D'ORGANISATIONS PÉDAGOGIQUES INNOVATRICES**
   Jean-Pierre Brunet,
   professeur à l'Université
   du Québec à Montréal

Pour obtenir ces études, il faut s'adresser à:
L'ASSOCIATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DE LA RÉGION DE MONTRÉAL
1115, boulevard Gouin est
Montréal (Québec)
H2C 1B3
Tél.: (514) 384-0343

l'association
des commissions
scolaires de la
région de Montréal